

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 19 juin 2008

Train de projets de lois

relatif à l'atténuation des effets de seuil dans les domaines des subsides d'assurance-maladie et de l'aide sociale :

- | | | |
|--------------------|---|-----------|
| a) PL 10292 | projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal) (J 3 05) | 3 |
| b) PL 10293 | projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04) | 10 |

EXPOSÉ DES MOTIFS GÉNÉRAL

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat présente ci-dessous un train de projets de lois qui a pour but d'atténuer les effets de seuil dans les domaines des subsides de l'assurance-maladie ainsi que de l'aide sociale, en vue d'une politique sociale qui se veut juste, équitable et ciblée. Ces mesures entendent donner suite à deux études émanant de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) qui constatent l'existence d'importants effets de seuil à Genève. L'une, publiée en novembre 2007, est intitulée «*Aide sociale, impôts et revenus en Suisse*» et l'autre, datant de février 2008, est intitulée «*Simulations pour une optimisation de l'évolution du revenu disponible à Genève*».

1. Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal)

Le Conseil d'Etat souhaite introduire, pour les familles, respectivement les personnes seules ayant un ou plusieurs enfants à charge, une sortie du barème des subsides d'assurance-maladie qui soit plus graduelle qu'aujourd'hui. Il est prévu de compléter le système actuel par des paliers de subsides et des limites de revenus supplémentaires, donnant droit à des subsides destinés uniquement à la réduction des primes des enfants.

2. Modification de la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI)

L'étude de la CSIAS publiée en novembre 2007 relève que des effets de seuil encore plus importants sont constatés dans l'aide sociale genevoise. Ainsi, les ménages, dont les revenus sont juste trop élevés pour bénéficier de l'aide sociale, sont en définitive moins bien lotis que ceux qui y ont droit. Cet effet pervers résulte, selon cette étude, du fait que le modèle genevois ne tient pas compte, dans la définition du droit à l'aide sociale, des éléments incitatifs et, en particulier, de la franchise sur le revenu. Le présent projet propose d'introduire les correctifs nécessaires dans la loi sur l'aide sociale individuelle afin d'atténuer ces effets.

PL 10292**Projet de loi
modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-
maladie (LaLAMal) (J 3 05)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal), du
29 mai 1997, est modifiée comme suit :

Art. 21, al. 4 (nouveau)

⁴ Le Conseil d'Etat peut prévoir des limites de revenus permettant aux
assurés n'ayant pas droit aux subsides en application de l'alinéa 1 de
bénéficier de subsides pour réduire la prime de leurs enfants à charge.

Art. 22, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Plusieurs paliers progressifs sont constitués.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. INTRODUCTION

Les modifications proposées dans le présent projet de loi ont pour but d'atténuer les effets de seuil survenant à la sortie du barème des subsides d'assurance-maladie. Elles introduisent les bases juridiques nécessaires à une adaptation correspondante du règlement d'exécution de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 15 décembre 2007 (ci-après : RaLAMal).

Incitation au travail et octroi plus juste des prestations sociales

Le Conseil d'Etat a pour objectif d'encourager l'accès au travail par un octroi plus juste des prestations sociales. Il estime aussi nécessaire que les personnes dont le revenu est modeste ou moyen puissent préserver une certaine stabilité quant à leur situation financière et, par voie de conséquence, leur pleine intégration sociale. La réduction de l'effet de seuil dans le domaine des subsides d'assurance-maladie constitue une mesure allant dans ce sens. Elle instaurera également davantage d'équité entre les familles dont le revenu se situe aujourd'hui juste en dessous du plafond du barème et qui bénéficient par conséquent des subsides et celles qui le dépassent de peu et qui n'y ont donc pas droit.

Situation actuelle

Les subsides d'assurance-maladie sont versés en vertu de l'obligation inscrite dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Il y est prévu, à l'article 65, alinéas 1 et 1bis, que « les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste » et que « pour les bas et moyens revenus, [ils] réduisent de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation ». C'est ainsi que les subsides actuels, dans le canton de Genève, sont les suivants :

- 30 F, 60 F ou 80 F par mois pour les adultes,
- 100 F au maximum pour les enfants,

- la moitié du montant de la prime moyenne cantonale fixée par le département fédéral de l'intérieur pour les jeunes assurés âgés de 18 à 25 ans (cf. barème fixé aux articles 10B et 11 RaLAMal).

Réduction de l'effet de seuil

Actuellement, l'effet de seuil signifie que pour 1 F de dépassement du plafond fixé par le Conseil d'Etat, un assuré perd totalement son droit au subside. Cette situation est particulièrement difficile à vivre pour une famille avec des enfants. De plus, elle n'incite pas un membre du groupe familial à augmenter son temps de travail ou à s'engager dans un emploi mieux rémunéré.

A titre d'exemple, une famille de deux adultes et deux enfants, dont le revenu déterminant unifié (RDU) se situe entre 59 000 F et 73 000 F, perçoit un subside de 260 F par mois (30 F pour chacun des adultes et 100 F au maximum pour chacun des deux enfants). Au moment où le revenu de cette famille franchit le seuil de 73 000 F (RDU), ne serait-ce que de 1 F, elle perd tout subside, ce qui équivaut, du jour au lendemain, à un manque à gagner de 3 120 F par an.

A la suite d'une étude intitulée «Aide sociale, impôts et revenus en Suisse», publiée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) en novembre 2007, le Conseil d'Etat a commandé à cette dernière un complément sur l'évolution du revenu disponible à Genève. Son rapport, publié en février 2008, relève que l'effet de seuil n'est pas ou peu significatif à l'intérieur du barème des subsides d'assurance-maladie, c'est-à-dire lors du passage d'un subside de 80 F à 60 F ou de 60 F à 30 F. Dans le premier cas, il n'y a pas de diminution du revenu disponible et dans le second, seulement un léger recul. En revanche, c'est à la sortie du système que l'effet de seuil se fait réellement sentir. C'est donc à ce niveau qu'il faut introduire les changements nécessaires pour en réduire l'importance.

A partir du projet de loi proposé, le Conseil d'Etat souhaite introduire, pour les familles, respectivement les personnes seules ayant un ou plusieurs enfants à charge, une sortie du barème plus graduelle qu'aujourd'hui. Il est prévu de compléter le système actuel par des paliers de subsides et des limites de revenu supplémentaires donnant droit à des subsides destinés uniquement à la réduction des primes des enfants.

Pas d'augmentation budgétaire

Sur le plan financier, ce projet de loi n'entraînera pas d'augmentation budgétaire. Il convient de relever que la partie du budget destinée spécifiquement aux subsides ordinaires d'assurance-maladie a diminué au cours de ces dernières années. S'élevant à 90,7 millions de francs en 2000, ce budget s'est stabilisé à 51,1 millions de francs en 2008, montant qui figure également dans le plan financier quadriennal 2008 - 2011. Cette diminution est due à l'augmentation importante du nombre de personnes au bénéfice d'un subside de 100 % (bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI et de l'aide sociale individuelle), à l'augmentation incessante des primes et à l'explosion du volume du contentieux de l'assurance-maladie à charge de l'Etat.

Face à cette diminution constante des moyens disponibles pour les subsides ordinaires d'assurance-maladie, le Conseil d'Etat a pris les mesures suivantes dans le but de préserver les familles :

- Suppression de l'octroi automatique du subside aux assurés disposant d'une fortune brute ou d'un revenu annuel brut importants (loi 8828);
- Suppression de l'octroi automatique du subside aux jeunes assurés âgés de 18 à 25 ans (loi 9370);
- Suppression, à partir du 1^{er} janvier 2009, de l'octroi automatique du subside aux assurés dont le revenu déterminant n'atteint pas un montant minimum, ce qui induit un manque de clarté quant à leur situation. Ce montant minimum est de 15 000 F pour une personne seule et de 20 000 F pour un couple, montants auxquels s'ajoutent 3 000 F par charge légale (loi 10122 dite loi sur le revenu plancher).

Le coût de la mise en œuvre, par voie réglementaire, de la réduction de l'effet de seuil dans le domaine des subsides d'assurance-maladie est évalué à 8,2 millions de francs. Il n'en résultera cependant pas d'augmentation du budget attribué aux subsides ordinaires, conformément au plan financier quadriennal 2008 - 2011 qui reste stable. Cette situation résulte notamment des mesures ci-dessus mentionnées.

II. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Article 21, alinéa 4

Selon le système d'attribution des subsides actuellement en place, seuls les parents bénéficiaires d'un subside pour eux-mêmes en touchent également un pour leur(s) enfant(s). Pour permettre une sortie du système plus graduelle, il est proposé de créer une base légale permettant aux assurés, dont le revenu déterminant dépasse les limites fixées par le Conseil d'Etat, de toucher quand même des subsides destinés à la réduction de la prime de leur(s) enfant(s) à charge. Ainsi, à la sortie du barème, les enfants pourraient continuer à bénéficier d'un subside, dans une fourchette de revenu déterminée, alors que leurs parents n'y auraient plus droit. Cette modification permettra d'atténuer l'effet de seuil qui existe actuellement pour les familles à la sortie du barème des subsides d'assurance-maladie. Elle correspond aussi pleinement à la disposition de la LAMal (art. 65, al. 1bis), selon laquelle une réduction des primes d'assurance-maladie est également accordée aux enfants dont les parents disposent d'un revenu moyen.

Article 22, alinéa 4

La modification proposée permettra au Conseil d'Etat d'introduire, par voie réglementaire, le nombre de paliers supplémentaires nécessaires à la sortie en douceur du barème des subsides d'assurance-maladie.

III. CONCLUSION

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

Tableaux financiers

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle
PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE
Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal)

Projet présenté par le département de la solidarité et de l'emploi

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	9	9	9	9	9	9	9
Charges en personnel [30] <small>(augmentation des charges de personnel, formation, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Depenses générales [31]	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en matériel et véhicule <small>(matériel, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment <small>(fluides (eau, électricité, combustibles), contingence, entretien, location, assurances, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32-33]	0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36]	0	0	0	0	0	0	0	0
Perte comptable [330]	0	0	0	0	0	0	0	0
Provision [338]	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36] <small>(subvention accordée à des tiers, prestation en nature)</small>	0	9	9	9	9	9	9	9
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40-41+45+46] <small>(augmentation de revenus (impôts, émoluments, taxes), subventions reçues, dons ou legs)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] <small>(revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)	0	9	9	9	9	9	9	9

Remarque: La charge induite par la modification de la LaLAMal est estimée à environ 8.2 millions par an. Sur un plan budgétaire, elle implique cependant pas une augmentation des crédits liés aux subsides d'assurance-maladie. La réduction de l'effet de seuil peut être financée par la réaffectation des non-dépenses liées à la suppression de l'octroi automatique du subsides à certaines catégories de bénéficiaires.

Signature du responsable financier :

Date : 19 mai 2008

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal)

Projet présenté par le département de la solidarité et de l'emploi

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Receffes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Receffes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Receffes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Receffes	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des charges financières	0							
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
								charges financières récurrentes
								0
								0
								0

Signature du responsable financier:

Date: 19 mai 2008



PL 10293**Projet de loi
modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'aide sociale individuelle (LASI), du 22 mars 2007, est modifiée
comme suit :

Art. 10, al. 2 et 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (nouveau)

² Lorsque les ressources du débiteur sont supérieures aux normes arrêtées par
le Conseil d'Etat, l'Hospice général fixe, en accord avec lui, le montant de sa
contribution selon l'article 328 du code civil suisse, respectivement selon les
articles 276 et 277 du code civil suisse.

³ En cas de désaccord ou lorsque le débiteur refuse de s'acquitter de sa
contribution, l'Hospice général est habilité à saisir les tribunaux.

⁴ Le département des finances est autorisé à communiquer au personnel de
l'Hospice général chargé de l'application de la présente disposition les
renseignements nécessaires pour évaluer les ressources des personnes visées
par l'alinéa 2, soit en particulier leur revenu net retenu pour déterminer le
taux d'imposition, ainsi que leur fortune nette avant déductions sociales,
selon la législation genevoise sur l'imposition des personnes physiques.

Art. 21, al. 3 (nouveau, l'alinéa 3 actuel devenant alinéa 4)

³ Le Conseil d'Etat définit par règlement les suppléments d'intégration pris en
compte, en dérogation à l'article 25, alinéa 1, lettre a, dans le calcul du droit
aux prestations d'aide financière. Il en fixe les montants et les conditions
d'octroi.

Art. 22 (nouvelle teneur)

¹ Sont pris en compte les revenus et les déductions sur le revenu prévu aux
articles 4 et 5 de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations

sociales cantonales, du 19 mai 2005, sous réserve des exceptions figurant aux alinéas 2 et 3 ci-dessous.

² Ne font pas partie du revenu pris en compte :

- a) les allocations de naissance;
- b) les prestations pour impotence versées par l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, l'assurance-accidents, l'assurance militaire;
- c) les prestations ponctuelles provenant de personnes, d'institutions publiques ou d'institutions privées ayant manifestement le caractère d'aide occasionnelle;
- d) les versements pour tort moral dans les limites fixées par règlement du Conseil d'Etat;
- e) le 50% du produit de l'exercice d'une activité lucrative du mineur, membre du groupe familial.
- f) une franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative, variant en fonction du taux d'activité lucrative, définie par règlement du Conseil d'Etat, à titre de prestation à caractère incitatif.

³ Ne sont pas prises en compte à titre de déductions sur le revenu, la pension alimentaire versée au conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait, ou au partenaire enregistré dont le partenariat est dissous ou qui vit séparé, ainsi que les contributions d'entretien versées à l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale.

⁴ Sont assimilées aux ressources de l'intéressé celles des membres du groupe familial.

**Art. 25, al. 1 Suppléments d'intégration et autres prestations
circonstanciennes (nouvelle teneur avec modification de
la note)**

¹ Peuvent être accordées aux personnes qui, en application des articles 21 à 24 de la présente loi, ont droit à des prestations d'aide financière, les prestations suivantes :

- a) les suppléments d'intégration à titre de prestations à caractère incitatif;
- b) les autres prestations circonstanciennes.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. INTRODUCTION

Le présent projet de loi a pour objectif d'atténuer les effets de seuil au niveau de l'aide sociale. En outre, l'occasion de cette révision est saisie afin de créer une base légale précise autorisant la communication des informations fiscales qui sont nécessaires à la réalisation de la mesure 23 du plan de mesures P2, à savoir «*exiger une participation accrue des familles aisées aux frais d'assistance*». Enfin, le texte de la loi est précisé en lien avec l'application de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales.

1. Atténuation des effets de seuil au niveau de l'aide sociale

Dynamiser l'insertion et renforcer l'incitation au travail

En remplaçant la loi sur l'assistance publique (LAP) par la loi sur l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 (ci-après : LASI), l'un des objectifs prioritaires était de dynamiser l'aide sociale pour mieux répondre aux nouvelles difficultés rencontrées par les citoyens (chômage de longue durée, précarité, isolement, etc.). Il s'agissait en fait de lutter contre l'exclusion et la pauvreté par une aide sociale active et moderne permettant aux personnes aidées de renforcer leurs ressources afin de retrouver le plus rapidement possible leur autonomie par une réinsertion sociale et professionnelle.

Pour encourager ce type de démarche, et éviter la «trappe» de la précarité, il fallait proposer une incitation au travail, donc des prestations qui invitent les bénéficiaires de l'aide sociale à entreprendre une démarche d'insertion ou de formation, ou à reprendre ou augmenter une activité sur le marché de l'emploi. C'est l'application des normes CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), décidée par le Conseil d'Etat dès le 1^{er} juillet 2006, qui fournira les outils nécessaires au développement de cette perspective. En effet, avec les nouvelles normes CSIAS (révisées en 2004), deux nouveautés importantes ont été introduites dans ce sens, à savoir une franchise sur le revenu pour les personnes qui trouvent un emploi sur le marché du travail et un supplément d'intégration pour celles qui entrent dans un programme d'insertion. Ces mesures incitatives permettent non seulement

de rendre le processus d'insertion des bénéficiaires de l'aide sociale plus dynamique, mais renforce également l'objectif principal contenu dans la LASI, à savoir un retour plus rapide vers l'autonomie.

Ainsi, pour créer une réelle incitation à exercer une activité lucrative ou à participer à une mesure d'insertion, ces prestations à caractère incitatif ont été introduites dans la LASI et concrétisées par le règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale individuelle, du 25 juillet 2007 (ci-après : RASI).

- une franchise sur le revenu (article 25, alinéa 1, lettre a, chiffre 2° LASI et article 8 RASI), de 300 F à 500 F par mois, en fonction du taux d'activité, est accordée aux personnes qui prennent un emploi en cours d'aide sociale, cette mesure consiste à déduire du revenu déterminant une quote-part du salaire réalisé par le bénéficiaire à titre de franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative;
- un supplément d'intégration (article 25, alinéa 1, lettre a, chiffre 1° et article 7 RASI), de 100 F à 300 F par mois, est octroyé aux bénéficiaires de l'aide sociale sans activité lucrative qui suivent une mesure d'insertion ou une formation; ce supplément vient s'ajouter au forfait d'entretien mensuel.

Une étude de la CSIAS révèle des effets de seuil

Alors que ces prestations incitatives étaient appliquées depuis environ une année, une étude de la CSIAS intitulée «*Aide sociale, impôts et revenus en Suisse*» portant sur les revenus disponibles libres en Suisse relevait, en novembre 2007, que des effets de seuil importants étaient constatés dans l'aide sociale genevoise. Cet effet pervers de la mise en place des nouvelles mesures introduites par la LASI résulte, selon cette étude, du fait que l'application des normes CSIAS ne tient pas compte des éléments incitatifs, et en particulier de la franchise sur le revenu, dans la définition du droit à l'aide sociale. Ainsi, les ménages dont les revenus sont juste trop élevés pour bénéficier de l'aide sociale sont en définitive moins bien lotis que ceux qui y ont droit et qui, par ce fait même, peuvent obtenir des prestations. De même, si les ménages sortent du droit parce que leurs ressources augmentent et sont de 100 F supérieures à la limite des normes d'aide financière, ils peuvent perdre des centaines de francs. Un exemple donné par l'étude CSIAS met bien en exergue cet effet pervers : pour retrouver le niveau du revenu disponible atteint juste avant de sortir du régime de l'aide sociale, un ménage biparental avec deux enfants devrait gagner quelque 8 000 francs de plus par an. Pour optimiser leur situation, les personnes sont donc plutôt incitées à rester à l'aide sociale ou à réduire leur temps de travail pour pouvoir en bénéficier, ce qui est contraire à l'objectif poursuivi par la LASI et les

prestations à caractère incitatif. Une étude complémentaire a donc été demandée à la CSIAS dans le but d'avoir des éléments plus substantiels et des pistes pour renverser cette tendance.

Pour éliminer les effets de seuil existant aujourd'hui à Genève, le rapport de la CSIAS du 22 février 2008, intitulé «*Simulations pour une optimisation de l'évolution du revenu disponible à Genève*», propose la prise en compte de la franchise sur le revenu dans le calcul de l'ouverture du droit à l'aide sociale et non pas, comme le prévoit la loi actuelle, lorsque les personnes, déjà bénéficiaires de l'aide sociale, trouvent un travail. Ce mode de calcul à l'entrée de l'aide sociale a été introduit par tous les autres cantons romands, ainsi que Berne, et, selon le rapport de la CSIAS, leurs résultats montrent qu'il évite cet effet pervers.

Le rapport relève également que seule la prise en compte de la franchise dans le calcul du droit permet d'éliminer les effets de seuil. En effet, la fiscalité genevoise n'y participe pas car elle exonère quasi totalement de l'impôt les bas revenus. Ainsi, un éventuel abaissement des normes d'aide sociale n'aurait aucune incidence sur cet effet de seuil puisque celui-ci apparaîtrait tout simplement à un niveau plus bas de revenu.

Soulignons enfin qu'une prise en compte de la franchise dans le calcul du droit à l'aide sociale a bien entendu un effet sur le cercle des bénéficiaires potentiels. Le rapport précise toutefois qu'il ne s'agirait que de soutiens partiels ne représentant dans la plupart des cas que de très petits montants. On peut ajouter qu'un soutien financier qui intervient plus tôt permet non seulement d'éviter une dégradation de la situation des bénéficiaires (beaucoup plus coûteuse en termes matériels et humains) mais également d'offrir au bon moment à ces derniers l'incitation qui stimulera la recherche de l'indépendance économique. Une démarche visant donc à augmenter leurs revenus et à diminuer ainsi les prestations d'aide sociale perçues.

Pour avoir une appréciation de l'impact de cette modification, les cantons mentionnés plus haut qui pratiquent déjà ce mode de calcul ont été interrogés. Alors que ces derniers n'ont pas pu fournir des chiffres très précis quant à l'impact financier et au nombre de dossiers concernés (dans la plupart des cas, leurs statistiques ne permettaient pas de distinguer, dans le total des dossiers avec franchise, ceux dont la franchise a été octroyée à l'entrée à l'aide sociale et non pas en cours d'aide sociale), ils ont tous été unanimes à estimer que leur nombre était faible (Vaud a fourni le chiffre de 1% du total des dossiers), que les montants d'aide financière étaient très peu élevés et qu'enfin ce mode de faire avait un effet incitatif à la prise d'emploi, voire à l'augmentation du temps de travail. Par ailleurs, le canton de Vaud relève que ce sont surtout des couples avec enfants à charge, dont les salaires couvrent

entre 75 et 100% des normes d'aide sociale, qui sont concernés par ces franchises. Cela signifie que ces personnes, qui exercent pourtant une activité lucrative sur le marché de l'emploi, n'arrivent pas à subvenir aux besoins de leur famille. Une franchise sur leurs revenus est donc non seulement équitable et incitative, mais nécessaire pour éviter une dégradation de la situation de tous les membres du groupe familial qui serait beaucoup plus coûteuse pour la société.

Pour retrouver le but initial de la LASI, le travail doit payer

Comme on l'a constaté dans les éléments développés ci-dessus, les effets de seuil sont à la fois injustes et contraires aux objectifs visés par la LASI. Ils sont d'abord injustes pour des ménages à bas revenus n'ayant tout juste pas droit à l'aide sociale et qui pourraient être tentés de diminuer leur temps de travail, voire de l'abandonner, pour y avoir accès ou y rester. Ils vont par ailleurs à l'encontre de la dynamique d'insertion contenue dans la LASI car au lieu d'encourager les gens à devenir indépendant économiquement, cette pratique les conduit plutôt à rester à l'aide sociale.

Compte tenu de ces éléments, ce projet de modification législative propose de retrouver le but initial de la LASI. Pour ce faire, il s'agit, tout en maintenant le principe des prestations à caractère incitatif préconisé par les normes CSIAS, de corriger les effets pervers du modèle mis en place par la LASI. Les mesures envisagées dans cette perspective sont les suivantes :

1. Introduire, pour les gens qui travaillent, la franchise sur le revenu dans le calcul du droit à l'aide sociale (article 22, alinéa 2, lettre f, du projet). Cette mesure permettra d'éviter que les personnes à bas revenus soient incitées à baisser leur salaire, voire à ne pas travailler puisque leur revenu disponible est plus élevé à l'aide sociale.
2. Donner la compétence au Conseil d'Etat de définir par règlement les suppléments d'intégration qui sont pris en compte dans le calcul du droit aux prestations d'aide sociale (article 21, alinéa 3, du projet). En effet, ne pas prendre en compte certains types de suppléments d'intégration peut induire des effets de seuil conséquents. Ceci est le cas pour les suppléments d'intégration accordés pour les enfants à charge (de 15 à 18 ans et de 18 à 25 ans) qui sont en formation (article 7, alinéa 2, lettre b et alinéa 3, lettre c RASI). Ce changement est par ailleurs en cohérence avec la loi qui prévoit d'inciter notamment les jeunes adultes sans formation à entrer dans une démarche de qualification afin de retrouver leur indépendance économique (cf. art. 11, al. 3, lettres a et b LASI).

Si ce projet de modification de la LASI est accepté, il s'agira ensuite d'introduire les modifications qui en découlent dans le règlement d'exécution (RASI).

2. Réalisation de la mesure 23 du P2 du Conseil d'Etat

La mesure No 23 du plan de mesures P2 du Conseil d'Etat stipule :

«Exiger une participation accrue des familles aisées aux frais d'assistance».

Cette mesure concerne l'exécution de la dette alimentaire de la famille au sens de l'article 328 du code civil suisse ainsi que du devoir d'entretien des parents pour leurs enfants majeurs au sens de l'article 277, alinéa 2, du code civil suisse. Une contribution est ainsi demandée par l'Hospice général aux parents débiteurs.

Pour la mise en œuvre de cette mesure, le Conseil d'Etat a introduit, en application de l'article 10 LASI, les articles 36 à 39 dans le règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale individuelle, du 25 juillet 2007 (ci-après : RASI). Dans un souci d'application rationnelle et ciblée des dispositions précitées, l'Hospice général doit pouvoir s'informer, auprès de l'administration fiscale cantonale, sur les conditions de revenus et de fortune des parents concernés. Par conséquent, le projet propose une base légale qui précise les informations que le département des finances est autorisé à transmettre à l'Hospice général dans le cadre de l'application de l'article 10 LASI.

II. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Article 10, alinéas 2 à 4

Le texte des alinéas 2 et 3 de la loi est légèrement retouché afin de le rendre plus explicite. En effet, l'étendue du montant de la contribution selon l'article 328 du code civil suisse (ci-après : CCS), respectivement 276 et 277 CCS, peut être fixée soit par l'Hospice général, d'entente avec le débiteur, soit par le juge civil, lorsqu'aucun accord ne peut être trouvé ou lorsque le débiteur refuse de s'acquitter de la contribution fixée. Dans cette dernière hypothèse, l'Hospice général est habilité à saisir les tribunaux.

Afin que l'Hospice général puisse, le cas échéant, fixer, d'entente avec le débiteur, le montant de sa contribution, il doit être en mesure d'établir si les ressources de ce dernier seraient a priori suffisantes, selon les normes arrêtées par le Conseil d'Etat dans le RASI.

A cet effet, le département des finances est autorisé, par la loi, à communiquer au personnel de l'Hospice général chargé d'appliquer l'article 10 LASI les renseignements lui permettant d'évaluer les ressources du débiteur.

Pour le principe, l'article 12, alinéa 1, lettre i, de la loi sur la procédure fiscale, du 4 octobre 2001, autorise le département des finances à transmettre les renseignements nécessaires à l'application de la LASI au personnel de l'Hospice général chargé de l'application de cette loi. Le nouvel alinéa 4 a pour but de définir de manière plus précise ces renseignements afin de créer une base légale claire garantissant la transparence tout en permettant à l'Hospice général une application rationnelle et ciblée de l'article 10 LASI dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure 23 du plan P2 du Conseil d'Etat.

Articles 21, alinéa 3, 22, alinéa 2, lettre f, et 25, alinéa 1

Ces modifications ont pour but d'atténuer les effets de seuil au niveau de l'aide sociale. Il s'agit de faire entrer deux prestations à caractère incitatif, soit la franchise sur le revenu ainsi que certains suppléments d'intégration, dans le calcul du droit aux prestations d'aide sociale.

Article 21, alinéa 3

Actuellement, les suppléments d'intégration n'entrent pas dans le calcul du droit aux prestations d'aide financière, mais sont accordées aux personnes en vertu de l'article 25 LASI lorsque leur droit est établi. Ces suppléments sont définis aux articles 6 et 7 RASI. Les suppléments accordés pour les enfants et jeunes en formation (article 7, alinéa 2, lettre b et alinéa 3, lettre c RASI), doivent entrer dans le barème servant à déterminer le droit à l'aide sociale dans un souci d'éviter des effets de seuil indésirables, ayant pour conséquence que des personnes sans activité lucrative aucune disposent d'un revenu plus élevé que des personnes qui exercent une telle activité.

Article 22, alinéa 1, et alinéa 2, lettre f

L'alinéa 1 actuel est scindé en deux alinéas, le deuxième étant complété par une phrase introductive et par la lettre f permettant la prise en compte, en cas d'activité lucrative, d'une franchise. Cette dernière figure actuellement à l'article 25 LASI et est accordée lorsque le bénéficiaire de l'aide sociale exerce une activité lucrative.

Article 22, alinéa 3

L'article 22 définit les revenus et les déductions pris en compte pour établir le revenu déterminant le droit à l'aide sociale. A cet effet, il renvoie aux articles 4 et 5 de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, du 19 mai 2005 (ci-après : LRDU) tout en réservant, vu le caractère spécifique de l'aide sociale, un certain nombre de revenus qui ne sont pas pris en compte. Cette disposition codifie ainsi des règles qui figuraient préalablement dans les directives d'assistance, lesquelles ont été abrogées avec l'entrée en vigueur de la LASI, tout en s'alignant sur la LRDU. Le projet souhaite corriger une omission qui s'est produite lors de la rédaction de l'article 22 LASI, au niveau des déductions, par le jeu du renvoi à la LRDU : L'article 5, lettre f) LRDU, applicable par le renvoi de l'article 22, alinéa 1, prévoit la déduction de la pension alimentaire et des contributions d'entretien pour les enfants versées au conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait. Or, le calcul du droit à l'aide sociale du débiteur d'une pension alimentaire ne prend jamais en compte le montant de cette dernière. En effet, il appartient au créancier d'une telle pension de s'adresser au service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires, ou, le cas échéant, à l'aide sociale.

L'alinéa 3 est dès lors nécessaire afin de corriger cette erreur manifeste qui s'est produite par le jeu du renvoi à l'article 5 LRDU.

Article 25 alinéa 1

La franchise sur le revenu figurant à la lettre a ayant été déplacée à l'article 22, alinéa 2, lettre f, il convient de la supprimer dans la présente disposition.

III. CONCLUSION

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- *Tableaux financiers*
- *Synthèse de l'étude CSIAS «Impôts, transferts et revenus en Suisse»*
- *Résumé de l'étude CSIAS «Aide sociale, impôts et revenus en Suisse»*
- *Etude CSIAS «Simulations pour une optimisation de l'évolution du revenu disponible à Genève»*

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (P 1 05) - Dépense nouvelle

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle

Projet présenté par le département de la solidarité et de l'emploi

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	1	1	1	1	1	1	1
Charges en personnel [30] <small>(augmentation des charges de personnel, formation, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31]	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en matériel et véhicule <small>(mobilité, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment <small>(fluides (eau, énergie, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33]	0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36]	0	0	0	0	0	0	0	0
Perte comptable [330]	0	0	0	0	0	0	0	0
Provision [339]	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [38] <small>(subvention accordée à des tiers, prestation en nature)</small>	0	1	1	1	1	1	1	1
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40-41+43+45+46] <small>(augmentation de revenus (impôts, encouragements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] <small>(revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT <small>(charges - revenus)</small>	0	1	1	1	1	1	1	1

Remarque: La charge induite par la modification de la L.A.S.I s'élève à environ 0,6 millions par an. Sur un plan budgétaire, elle n'implique cependant pas une augmentation de la subvention à l'Hospice général, l'actuel montant versé au titre de l'aide sociale permettant d'absorber ce surcoût. La charge de l'introduction d'une franchise dans le calcul de l'ouverture d'un droit à l'aide sociale est fondée sur l'estimation suivante: 1,5% du total des dossiers (100 dossiers) au montant mensuel de 550.-CHF sur 12 mois.

Signature du responsable financier:

Date: 16 mai 2008

SKOS
CSIAS
COSAS



Actualisation et élargissement de l'étude „Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse“

Impôts, transferts et revenus en Suisse

Caroline Knupfer, CSIAS, Berne

Oliver Bieri, Interface Politikstudien, Lucerne

Sommaire

1. Situation de départ, enjeu et méthodologie
2. L'importance des différents postes du budget
3. Le revenu disponible
4. Répercussions d'un deuxième revenu sur le revenu disponible de la famille
5. Tendances concernant l'évolution du revenu
6. Revenu disponible sans déduction du loyer et des frais de garderie
7. Synthèse

Synthèse

Il y a cinq ans, la CSIAS a étudié pour la première fois les répercussions des impôts, des primes d'assurance-maladie, des transferts sociaux, des loyers et des frais de garderie sur le revenu disponible libre de ménages qui se situent tout juste au-dessus du seuil de pauvreté. Le résultat¹ était inquiétant: la pauvreté dépend du domicile.

Depuis lors, différents cantons ont procédé à de nombreuses modifications du système fiscal et de certains transferts sociaux. Par ailleurs, en 2005, la CSIAS a approuvé de nouvelles normes relatives au calcul des prestations d'aide sociale et ces normes sont désormais appliquées dans les cantons. L'étude a été réactualisée et élargie pour la date du 1.1.2006. Elle examine une nouvelle fois, pour les mêmes types de ménages, les répercussions des actuels systèmes cantonaux et communaux de taxes et de transferts sur le revenu disponible libre.

Les types de ménages examinés sont: une femme divorcée élevant seule un enfant en bas âge (cas type 1), une famille avec deux enfants (cas type 2) ainsi qu'un homme seul avec des obligations d'entretien (cas type 3). Dans le cas de la famille monoparentale, on suppose un droit fixé par un tribunal à des pensions alimentaires (8715 francs pour l'enfant et 6225 francs pour l'ex-épouse par an) qui ne sont cependant pas versées par l'ex-mari. La femme peut dès lors demander des avances sur pension alimentaire. Par ailleurs, l'étude part de l'idée que la femme dans ce cas type a besoin d'une garde extra-familiale à plein temps pour son enfant en bas âge dans une crèche publique. Pour tous les cas type, nous avons pris en compte les facteurs principaux du coût de la vie qui diffèrent d'un canton de l'autre, en intégrant dans le budget du ménage les loyers cantonaux moyens pour des appartements de taille donnée ainsi que les primes cantonales moyennes d'assurance-maladie.

¹ Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse, Kurt Wyss, Caroline Knupfer (2003)

La CSIAS présente les résultats de l'étude dans deux rapports finaux. Le premier rapport documente les différences entre les cantons au niveau des impôts, des primes d'assurance-maladie, des frais de garderie, des loyers et des différents transferts sociaux pour trois situations type de ménages. Ensuite, les revenus disponibles libres de ces ménages type sont calculés et comparés à ceux de 2002. Les comparaisons intercantionales portant sur l'aide sociale ne sont pas encore intégrées dans le présent rapport final.

est la plus forte aux endroits qui ont connu une baisse de la réduction des primes. Ceci a été le cas à Lausanne (VD), à Glaris (GL) et à Neuchâtel (NE).

- Alors que pour le cas type 2 (famille avec deux enfants), la charge fiscale a diminué dans la plupart des cas par rapport à 2002, elle a augmenté pour le cas type 1 (famille monoparentale avec un enfant) et pour le cas type 3 (homme seul).
- Le montant des avances sur pension alimentaire calculé pour le cas type 1 (famille monoparentale avec un enfant) a légèrement diminué en moyenne par rapport à 2002 malgré l'adaptation au coût de la vie. Dans deux cantons seulement, les avances sur pension alimentaire ont augmenté. Dans une grande partie des cantons, l'augmentation des montants avancés se situe dans le cadre des adaptations au coût de la vie dont on a tenu compte. Dans cinq cantons, les avances sont restées les mêmes qu'en 2002 malgré l'adaptation, ceci en raison de la définition des montants maximaux avancés. Dans trois cantons, le montant des avances sur pension alimentaire a diminué par rapport à 2002 en raison de la légère augmentation du revenu déterminant (salaire net).
- Entre 2002 et 2006, les allocations familiales ont augmenté dans 15 cantons. Dans 11 cantons, elles n'ont pas changé. Dans l'ensemble, les allocations familiales ont augmenté de quelque 8% en moyenne.
- Les loyers calculés ont augmenté pour tous les trois cas types entre 1.5% et 3.4% en moyenne. Pour le cas type 1 (3 pièces), le loyer a augmenté dans 14 chefs-lieux cantonaux, pour le cas type 2 (4 pièces), dans 21 et pour le cas type 3 (2 pièces), dans 18 chefs-lieux cantonaux. La baisse des loyers enregistrée dans les autres chefs-lieux cantonaux s'explique par des raisons méthodologiques.

Grandes différences au niveau des revenus disponibles libres

Dans l'ensemble, la comparaison des revenus disponibles libres en 2002 et en 2006 n'a pas fait ressortir des variations dramatiques. Comme le montre le tableau ci-dessous, les revenus disponibles libres des cas type examinés varient en revanche aussi en 2006 très fortement d'un chef-lieu cantonal à l'autre. Les disparités intercantionales observées et le positionnement des chefs-lieux dans la comparaison intercantonale se réfèrent uniquement aux revenus bruts considérés pour les trois cas types dans le secteur des bas revenus.

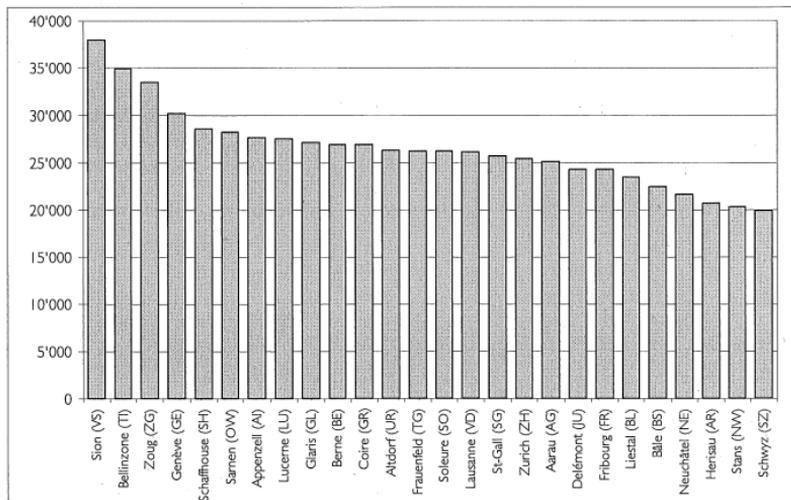
D2: Revenus disponibles libres 2002/2006

	Famille monoparentale avec un enfant de 3 ½ ans (Salaire brut: 45'563 francs)				Famille avec deux enfants (Salaire brut: 52'911 francs)				Homme seul avec obligations d'entretien (Salaire brut: 51'422 francs)			
	2002		2006		2002		2006		2002		2006	
	En Fr.	En % du salaire brut	En Fr.	En % du salaire brut	En Fr.	En % du salaire brut	En Fr.	En % du salaire brut	En Fr.	En % du salaire brut	En Fr.	En % du salaire brut
Maximum	36290	80%	37942	83%	38241	72%	39056	74%	33151	64%	32312	63%
Minimum	14531	32%	19857	44%	23658	45%	25144	48%	26822	52%	28146	55%
Ecart	21759		18085		14583		13912		6329		4166	
Moyenne	25936	57%	26446	58%	30514	58%	31366	60%	29859	58%	30245	59%

Famille monoparentale avec un enfant

La situation de la famille monoparentale avec un enfant a été comparée entre les 26 chefs-lieux cantonaux en admettant que la femme réalise un salaire annuel brut de 45'563 francs. Le tableau D3 montre que le revenu disponible libre va de 19'857 francs à Schwyz (SZ) jusqu'à 37'942 francs à Sion (VS), ce qui correspond à une différence de plus de 18'000 francs. La pratique différente des avances sur pension alimentaire joue un rôle majeur dans les différences entre les cantons. Mais les frais de garderie et de logement, qui varient très fortement, sont également des facteurs importants.

D3: Revenu disponible libre en 2006, famille monoparentale avec un enfant (salaire brut 45'563 francs)



Le revenu disponible libre le plus élevé à Sion (VS) s'explique en premier lieu par les importantes avances sur pension alimentaire (12'360 francs) ainsi que par la réduction relativement élevée des primes d'assurance-maladie (2'340 francs) et la prime nette qui en résulte et qui, avec 1'365 francs, est la plus basse par rapport aux autres chefs-lieux cantonaux. Les autres facteurs qui y contribuent sont le loyer et les frais de garderie modestes. Le résultat de Schwyz (SZ), relativement mauvais, résulte des frais de garderie supérieurs à la moyenne qui, avec 14'000 francs représentent quelque 30% du salaire annuel brut. Mais c'est également le loyer du 3 pièces qui, avec 15'012 francs à Schwyz (SZ) dépasse la moyenne suisse de 1'400 francs, qui contribue à cette position. Différents chefs-lieux cantonaux ont connu une modification de leur classement depuis 2002. Le classement des cantons est toutefois arbitraire dans le sens qu'avec un autre salaire brut, il changerait.

Famille avec deux enfants

La situation de la famille avec deux enfants a été comparée pour un salaire annuel brut de 52'911 francs. Pour la famille avec deux enfants, le revenu disponible libre varie moins fortement d'un chef-lieu cantonal à l'autre que pour la famille monoparentale avec un enfant. La différence entre le revenu disponible libre le plus élevé et le plus bas est de 13'900 francs. En tête et en queue du classement des cantons, on ne note pas de changements depuis 2002. Mais là encore, quelques chefs-lieux cantonaux ont pu améliorer leur place, alors que pour d'autres, les résultats sont moins bons qu'il y a quatre ans, ce qui s'explique par des adaptations des transferts sociaux et des taxes. C'est à Bellinzone (TI) que la famille a le revenu disponible libre le plus élevé. Ici, elle dispose de 39'056 francs après déduction de toutes les dépenses et en tenant compte des prestations de transfert. Les facteurs qui contribuent à ce résultat sont tout d'abord les prestations cantonales pour les familles qui se montent à 4011 francs par an, mais également la deuxième charge fiscale la plus basse de tous les chefs-lieux cantonaux ainsi que le loyer inférieur à la moyenne et enfin la réduction la plus importante des primes d'assurance-maladie de tous les chefs-lieux cantonaux qui fait que la prime nette est l'une des plus basses en comparaison intercantonale. Le revenu disponible libre le plus bas de la famille avec deux enfants est enregistré à Zurich (ZH) avec 25'144 francs. Cette situation relativement mauvaise est due à des loyers supérieurs à la moyenne, aux primes d'assurance-maladie élevées et à une réduction des primes en dessous de la moyenne.

Homme seul avec obligations d'entretien

L'homme seul avec obligations d'entretien réalise un salaire annuel brut de 51'442 francs. Pour ce cas type, on note le revenu disponible libre le plus élevé à Delémont (JU) avec 32'312 francs. Ce résultat est déterminé en premier lieu par le loyer le plus bas de tous les chefs-lieux cantonaux qui est inférieur à la moyenne de 2'700 francs. Pour l'homme seul, tout comme pour la famille avec deux enfants, le revenu disponible libre le plus bas est enregistré à Zurich (ZH) où il se monte à 28'146 francs. Il s'explique par le loyer relativement élevé. La différence entre le revenu disponible libre le plus élevé et le plus bas de ce cas type est de 4'166 francs et elle est nettement moins importante par rapport aux autres cas type. La raison en est que ce cas type n'est concerné que par un nombre restreint de transferts sociaux.

Répercussions d'un deuxième revenu

Afin de pouvoir examiner les répercussions d'un deuxième salaire sur le revenu disponible libre de la famille avec deux enfants, nous avons procédé, comme nous l'avons déjà fait dans la première étude, à un calcul exemplaire alternatif du revenu disponible libre en y intégrant un salaire supplémentaire de 6'662 francs bruts provenant d'une activité lucrative à temps partiel de l'épouse. Grâce à ce deuxième salaire, le revenu disponible libre de la famille augmente de 5'100 francs en moyenne. Avec l'activité lucrative de l'épouse, les différences entre les 26 chefs-lieux cantonaux au niveau du revenu disponible

libre diminuent. Le salaire supplémentaire de l'épouse n'a pas les mêmes répercussions sur le revenu disponible libre dans tous les chefs-lieux cantonaux.

L'augmentation du revenu disponible libre suite à l'activité lucrative de l'épouse est la plus forte à Genève (GE), à Zurich (ZH), à Lucerne (LU) et à Zoug (ZG). Ainsi, à Genève 99.3% du salaire brut de 6'662 francs réalisé en plus peuvent être ajoutés au salaire disponible libre de la famille, à Zurich (ZH) ce sont 98.4% et à Lucerne et Zoug quelque 98%. L'activité lucrative de l'épouse est la moins payante à Bellinzone (TI), à Bâle (BS) et à Neuchâtel (NE). A Bellinzone (TI), le revenu disponible libre n'augmente que de 345 francs, c'est-à-dire de 5.2% du salaire brut supplémentaire. A Bâle (BS) et à Neuchâtel (NE), les augmentations du revenu disponible libre sont certes plus élevées, mais avec 35.1% respectivement 45.8% du salaire supplémentaire brut de 6'662 francs, elles restent clairement en dessous de la moyenne. Les facteurs responsables résident dans la conception des transferts sociaux et du système fiscal. Le revenu supplémentaire provenant de l'activité lucrative de l'épouse entraîne une réduction des paiements de transfert et à plusieurs endroits une augmentation des impôts et dès lors une augmentation effective modeste du revenu disponible libre.

Une forte augmentation du revenu disponible libre à la suite du deuxième salaire n'implique toutefois pas forcément que le revenu disponible libre soit élevé. L'exemple des résultats de Zurich (ZH) illustre cette constatation: bien que le deuxième salaire se répercute presque intégralement sur le revenu disponible libre, ce dernier est le plus bas de toute la Suisse. La situation est meilleure à Genève (GE) où le revenu disponible libre augmente considérablement à la suite du salaire supplémentaire bien que le revenu disponible libre se situe déjà à un niveau élevé. A Lausanne (VD), la répercussion du revenu supplémentaire sur le revenu disponible libre est relativement faible, en revanche, le niveau du revenu disponible libre est légèrement supérieur à la moyenne suisse. La situation est plus problématique à Bâle (BS): ici, tant le revenu disponible libre que l'influence du salaire supplémentaire sont inférieurs à la moyenne. A Bellinzone (TI), la famille bénéficie d'un revenu disponible libre relativement élevé qui n'augmente toutefois pratiquement pas à la suite de l'activité lucrative supplémentaire de l'épouse. Ceci s'explique par le fait que les prestations complémentaires pour les familles diminuent proportionnellement à l'augmentation du salaire brut de la famille.

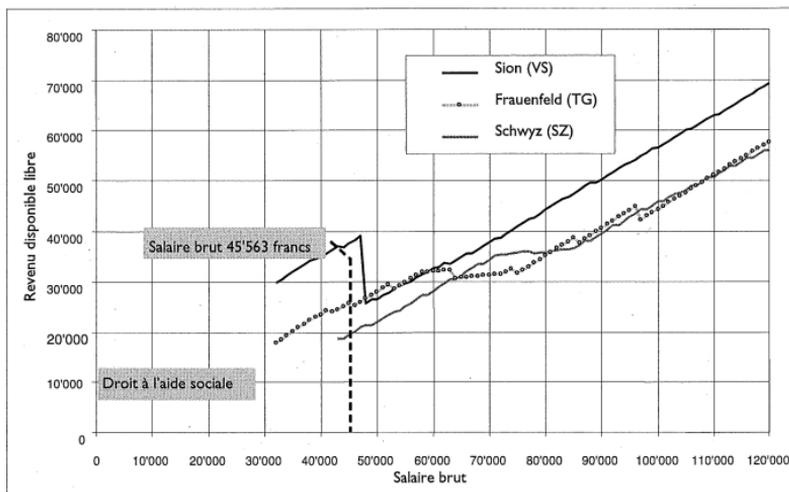
Les conclusions seraient différentes si on admettait par exemple un salaire d'appoint plus élevé.

Tendances dans l'évolution du revenu

Le modèle de calcul développé pour la présente étude permet de calculer non seulement le revenu disponible libre pour certains points de comparaison, mais également l'évolution des revenus disponibles libres pour l'ensemble de l'éventail de revenus entre 0 et 120'000 francs. Nous pouvons ainsi examiner dans quelle mesure le système fiscal et les transferts sociaux sont harmonisés entre eux.

Nous nous concentrons ici sur les segments de revenus en dehors du droit à l'aide sociale et ne prenons en compte aucune fortune. Le graphique D3 présente l'évolution du revenu disponible libre à l'exemple du cas type de la famille monoparentale avec un enfant et pour les chefs-lieux cantonaux de Sion (VS), de Schwyz (SZ) et de Frauenfeld (TG). Il s'agit des chefs-lieux cantonaux qui, dans le classement du revenu disponible libre pour un salaire brut de 45'563 francs, occupent la première place (Sion), la dernière place (Schwyz) et une place au milieu (Frauenfeld). Alors que l'abscisse (horizontale) représente le montant du revenu brut, l'ordonnée indique le montant du revenu disponible libre.

D4: Evolution du revenu disponible libre (famille monoparentale avec un enfant), en francs



Le graphique D4 montre que les différences au niveau du revenu disponible libre dépendent du choix du point de référence. Si l'on compare les revenus disponibles libres pour un salaire brut de 50'000 francs, la situation des trois chefs-lieux cantonaux change considérablement: maintenant, le revenu disponible libre est le plus élevé à Frauenfeld (TG) avec 28'050 francs et légèrement plus bas à Sion (VS) avec 26'601 francs. Avec 22'040 francs, le revenu disponible libre qui résulte pour Schwyz (SZ), reste le plus bas par rapport à Frauenfeld (TG) et à Sion (VS). En comparant le tracé des courbes des revenus disponibles libres dans les trois chefs-lieux cantonaux, on peut identifier des tronçons dans lesquels le revenu disponible libre diminue malgré l'augmentation du salaire brut:

- En considérant le tracé de la courbe de Sion (VS), on constate que le revenu disponible libre connaît une baisse notable avec un salaire brut d'environ 47'000 francs, ce qui s'explique par la suppression des avances sur pension alimentaire. Dans le canton du Valais, celles-ci sont octroyées à la famille monoparentale avec un enfant jusqu'à un revenu imposable de 38'500 francs. Du fait

que le canton du Valais ne connaît pas les avances partielles sur pension alimentaire, le droit prend fin dès que la limite de revenu déterminante est atteinte. Il en résulte une diminution du revenu disponible libre à la hauteur du montant des avances sur pension alimentaire qui, dans ce cas type, s'élève à 12'360 francs (6'600 francs de pension alimentaire pour l'enfant et 5'760 francs de pension alimentaire pour l'épouse). En outre, le droit au supplément ménage d'un montant de 1'260 francs alloué dans le canton du Valais prend fin avec un salaire brut d'environ 47'000 francs. La femme n'a dès lors aucun intérêt financier à réaliser un revenu supérieur à 47'000 francs bruts, puisque ceci entraînerait une forte réduction de son revenu disponible libre. Pour atteindre le même revenu disponible libre que pour un salaire brut de 47'000 francs, la femme élevant seule un enfant devrait augmenter son revenu brut de 25'000 francs à 72'000 francs. Cela correspondrait à une augmentation du salaire mensuel de quelque 2'000 francs. Les irrégularités dans la courbe du revenu disponible libre sont les conséquences du système de réduction des primes d'assurance-maladie et des frais de garderie qui se basent tous les deux sur des systèmes dits de paliers. Ce sont des systèmes qui octroient des prestations fixes pour des classes de revenus fixes et produisent donc, lors du passage d'un palier à l'autre, des ruptures dans le tracé de la courbe.

- La situation se présente un peu mieux à Schwyz (SZ), même si le revenu disponible suit une courbe qui se situe à un niveau plus bas. Ce qui frappe ici, c'est que dans le segment de revenu entre 70'000 et 85'000 francs, le revenu disponible libre n'augmente pratiquement pas. Pour la famille monoparentale avec un salaire brut de 70'000 francs, le revenu disponible libre est de 34'332 francs et n'augmente que de 2'300 francs avec un salaire annuel brut de 85'000 francs. Cette faible augmentation du revenu disponible libre est liée au concept des avances sur pension alimentaire qui sont allouées au montant maximal de 8'715 Franken jusqu'à un salaire brut de 71'000 francs. Ensuite, les avances sur pension alimentaire diminuent au fur et à mesure que le revenu augmente et elles sont enfin supprimées à un salaire brut de quelque 85'000 francs. Les paliers apparaissant à intervalles réguliers dans la courbe du revenu disponible libre résultent des paliers tarifaires de la garderie qui dépendent du revenu. Du fait que les réductions des primes pour la famille monoparentale avec un enfant sont allouées jusqu'à un salaire brut de quelque 52'000 francs et que le système de réduction des primes dans le canton de Schwyz est basé sur un modèle de pour cent avec un pourcentage différent selon la catégorie de revenu, la réduction des primes n'a pas d'influences visibles sur le revenu disponible libre.
- La situation à St-Gall (SG) n'est pas bien meilleure. Là également, le revenu disponible libre diminue dans le segment inférieur de la courbe malgré une augmentation du salaire brut. Les pensions alimentaires sont avancées pour un montant maximal de 8'715 francs jusqu'à un salaire brut de quelque 38'000 francs. Ensuite, le montant des avances sur pension alimentaire diminue jusqu'à la suppression complète avec un salaire brut de quelque 49'000 francs. Du fait que dans le segment de revenus entre 38'000 francs et 49'000 francs, les primes nettes augmentent suite à la diminution de la réduction des primes et que la charge fiscale ainsi que les frais de garderie augmentent, le revenu disponible libre diminue de quelque 2'900 francs dans ce segment. Cela signifie que dans ce segment de revenus, il y a une injustice produite par le système. Dans le cas présent, le revenu disponible libre est le même que la femme élevant seule son enfant gagne 38'000 francs ou 53'000 francs. Les paliers qui apparaissent régulièrement dans le tracé de la courbe résultent des paliers tarifaires des frais de garderie qui sont liés au revenu.
- A Frauenfeld (TG), le revenu disponible libre augmente jusqu'à un salaire brut de 63'000 francs. Ensuite, la réduction des avances sur pension alimentaire se répercute sur le revenu disponible libre. Les avances sur pension alimentaire d'un montant maximal de 8'715 francs sont allouées jusqu'à un salaire brut de 58'000 francs, ensuite elles diminuent avec l'augmentation du revenu. Le droit aux avances sur pension alimentaire prend fin avec un salaire brut dès 72'000 francs. La réduction des primes pour la famille monoparentale avec un enfant étant allouée jusqu'à un salaire

brut de quelque 45'000 francs, celle-ci ne joue pas de rôle pour le segment de revenus dans lequel les avances sur pension alimentaire diminuent. En revanche, l'augmentation des frais de garderie et de la charge fiscale pour la tranche de salaires bruts entre 63'000 francs et 64'000 francs entraîne une diminution du revenu disponible libre. Ajoutée à la baisse des avances sur pension alimentaire, cette diminution a pour conséquence que dans le segment de salaires bruts entre 63'000 bis 74'000 francs, il y a une injustice produite par le système, puisque malgré l'augmentation du salaire brut, le revenu disponible libre n'augmente pas. Les paliers qu'on peut ensuite remarquer dans le tracé de la courbe sont dus au système tarifaire de la garderie prise en considération. Avec un revenu brut de quelque 97'000 francs, le tarif maximal de la garderie est atteint et la courbe progresse sans autres paliers.

Une comparaison du tracé des courbes montre que les différences au niveau du revenu disponible libre dépendent du salaire brut pris en considération pour la comparaison horizontale. Par ailleurs, on voit que la conception et la combinaison défavorables des systèmes de transfert, des impôts et des tarifs de garderie créent des segments présentant des injustices produites par le système dans lesquels le revenu disponible libre diminue malgré un salaire brut en augmentation. Dans ces cas, l'économie parle d'incitations négatives au travail.

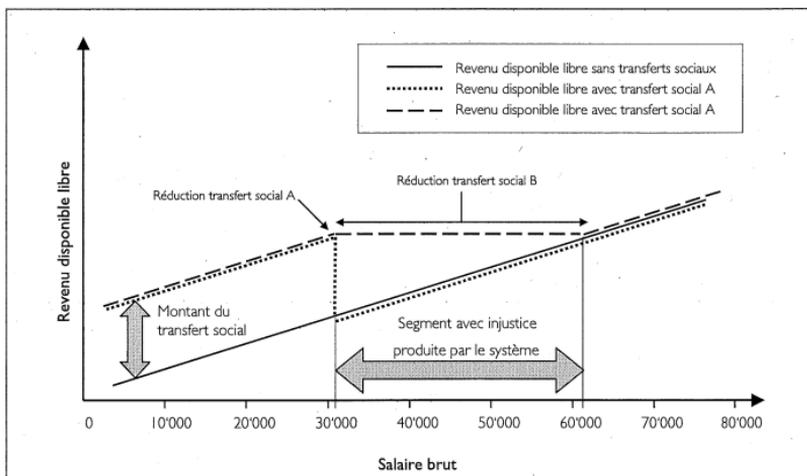
Les différences intercantoniales entre les revenus disponibles libres ne diminuent pas avec l'augmentation du salaire brut. Alors que dans les segments de revenus inférieurs, les différences sont influencées par les transferts sociaux publics, les différences absolues entre les chefs-lieux cantonaux pour des revenus moyens de 60'000 francs et plus persistent, voire augmentent en raison du loyer, de la charge fiscale et des frais de garderie.

Variations du revenu et injustices produites par le système

Un exemple théorique tel qu'il est présenté dans le graphique D5 permet d'expliquer la problématique des injustices produites par le système en relation avec le concept des prestations de transfert publiques. La ligne continue représente le revenu disponible libre sans transferts sociaux. La ligne en pointillé montre le revenu disponible libre en tenant compte du transfert social A. La ligne discontinue correspond au revenu disponible libre intégrant également le transfert social B. Les deux transferts sociaux sont identiques jusqu'à un salaire brut de 31'000 francs, à partir de là, ils sont réduits de manières différentes:

- Le transfert social A est alloué pour un montant identique jusqu'à un salaire brut de 31'000 francs. Ensuite, le droit prend fin. Ceci entraîne un effet de palier dans le revenu disponible libre qui signifie qu'en réalisant un petit salaire supplémentaire, la personne concernée voit son revenu disponible libre fortement diminuer. En outre, cette personne doit gagner quelque 30'000 francs de salaire brut en plus pour retrouver le même revenu disponible libre. Le transfert social A présente donc une forte injustice produite par le système.
- Le transfert social B est alloué au montant maximal jusqu'à un salaire brut de 31'000 francs. Ensuite, il est réduit de manière à compléter le revenu jusqu'à un salaire brut de 61'000 francs. Cela signifie que le transfert social B diminue du même montant que le salaire brut augmente. Ceci a pour conséquence que le revenu disponible libre reste au même niveau sur un large segment de revenus, bien que le salaire brut augmente. Dans ce cas, nous avons également affaire à une injustice produite par le système. Là encore, un élargissement de l'activité n'est pas payant, bien qu'à la différence du transfert A, l'effet du transfert B n'engendre pas de baisse massive du revenu disponible libre.

D5: Evolution du revenu disponible libre en cas de réduction des transferts sociaux liés au revenu



Les effets de palier, tels qu'ils apparaissent pour le transfert social A, se retrouvent dans de nombreux modèles servant à calculer la réduction des primes et les tarifs des crèches. Ainsi par exemple dans les modèles simples de paliers pour la réduction des primes de Zurich (ZH), de Berne (BE) ou de Bâle (BS), ainsi que dans les systèmes tarifaires des crèches à Berne (BE), à Schaffhouse (SH), à St-Gall (SG) ou à Coire (GR). Les effets de palier les plus prononcés sont cependant engendrés par les systèmes de calcul des avances sur pension alimentaire qui sont liés au revenu et ne connaissent pas de prétention partielle tels qu'ils sont appliqués à Zurich (ZH), à Lucerne (LU), à Atdorf (UR), à Glaris (GL), à Fribourg (FR), à Soleure (SO), à Liestal (BL) et à Sion (VS).

Parmi les prestations de transfert calculés à l'instar du transfert social B de manière à compléter le revenu, on compte tous les systèmes de calcul appliqués aux avances sur pension alimentaire avec prétention partielle, aux prestations complémentaires pour les familles dans le canton du Tessin ainsi qu'à d'autres prestations de transfert basées sur le même modèle de calcul que les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, telles que les prestations complémentaires communales pour familles et familles monoparentales à Lucerne (LU) et les systèmes correspondants servant à calculer les avances sur pension alimentaire tels qu'ils sont pratiqués à Schwyz (SZ), à Sarnen (OW), à Stans (NW), à Appenzell (AI), à Herisau (AR), à St-Gall (SG) et à Frauenfeld (TG).

Les transferts sociaux ont une influence sur l'équité du système

L'effet des transferts sociaux et des taxes sur l'évolution du revenu disponible libre est problématique lorsque ce dernier, au lieu d'augmenter de manière régulière au fur et à mesure que le salaire augmente, stagne, voire diminue dans certains segments de revenus. Dans de telles situations, un élargissement de l'activité professionnelle ou une amélioration de la qualification ne sont pas payants. D'autre part, l'étude montre qu'il existe des modèles de transferts sociaux qui réduisent de tels problèmes. Citons comme exemples les systèmes de calcul basés sur un modèle de pourcentage ou un modèle de paliers très différencié avec de petits paliers, tels qu'ils sont appliqués à la réduction des primes

d'assurance-maladie dans certains cantons et par différentes crèches. D'une manière générale, il faut cependant rappeler que les transferts sociaux ont toujours une influence sur l'équité du système.

Selon la composition du ménage, les transferts sociaux diminuent entre 50'000 et 80'000 francs de salaire brut, alors que dans ce segment, la charge représentée par les impôts et les autres taxes augmente parfois considérablement. Dans ces segments de revenus, il y a dès lors un risque que le revenu disponible libre diminue malgré un salaire brut en augmentation, ce qui a des répercussions négatives sur la motivation de travailler. Ce résultat souligne l'importance qu'il faut accorder à l'harmonisation des différents transferts sociaux. A cet effet, il est indispensable d'uniformiser les revenus déterminants et d'établir une hiérarchie claire entre les différentes prestations de transfert. Par ailleurs, il s'agit toujours de garder en vue l'effet global de l'ensemble des transferts. La présente étude fournit des bases importantes à cet égard. Le modèle de calcul développé permet de simuler toute sorte de modifications au sein d'une prestation sociale, du système fiscal ou d'autres charges et d'évaluer les répercussions qui en découlent sur le revenu disponible libre.

L'étude complète *Impôts, transferts et revenus en Suisse* (2007) peut être commandée sur www.csias.ch.

SKOS
CSIAS
COSAS



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 3½ 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 subside 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.

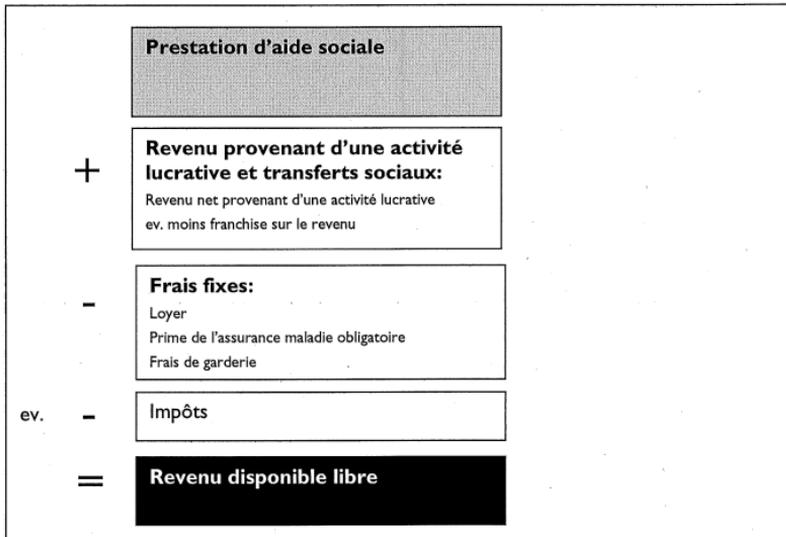
Revenu disponible libre et mode de calcul

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 sociale³: 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.

³ 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

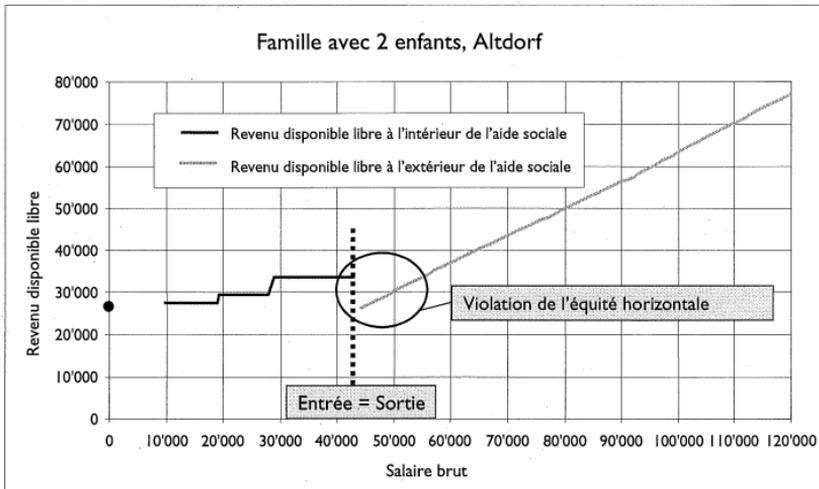
En fonction du calcul du droit à l'aide sociale et de la conception du système fiscal, des effets de seuil peuvent se produire. En effet, le revenu disponible libre évolue de manière à produire une violation du principe de la justice horizontale. La justice ou l'équité horizontale désigne le fait que 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

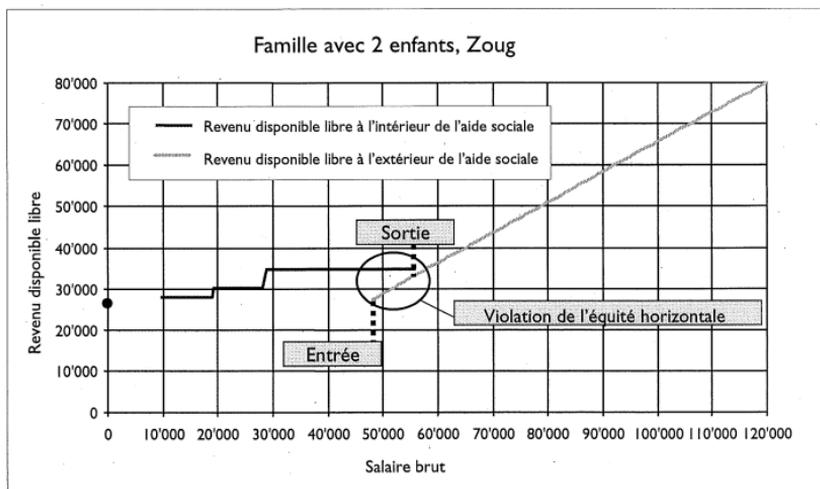
Dans ce modèle, les éléments incitatifs ne sont pris en considération que dans les barèmes de sortie de l'aide sociale. Pour calculer le barème de sortie, une partie du revenu (une franchise) n'est pas prise en compte. Cette logique est identique à celle pratiquée pendant l'assistance. Cependant, pour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



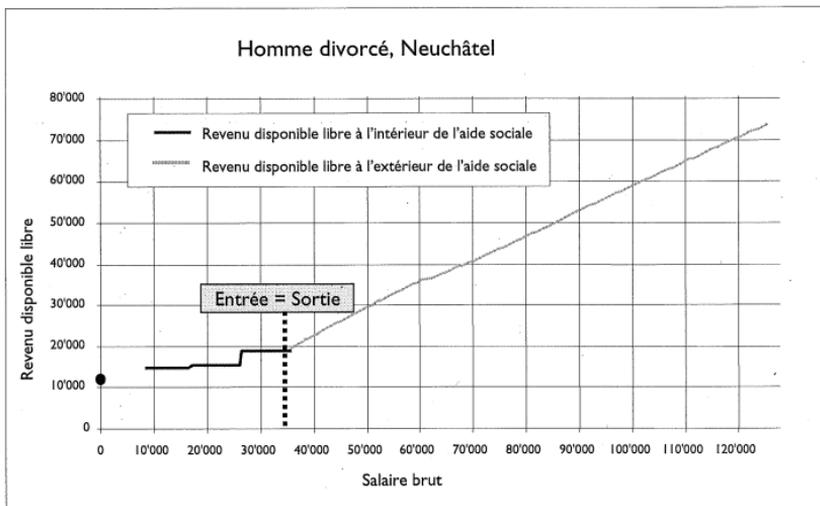
Source: CSIAS, 2007

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

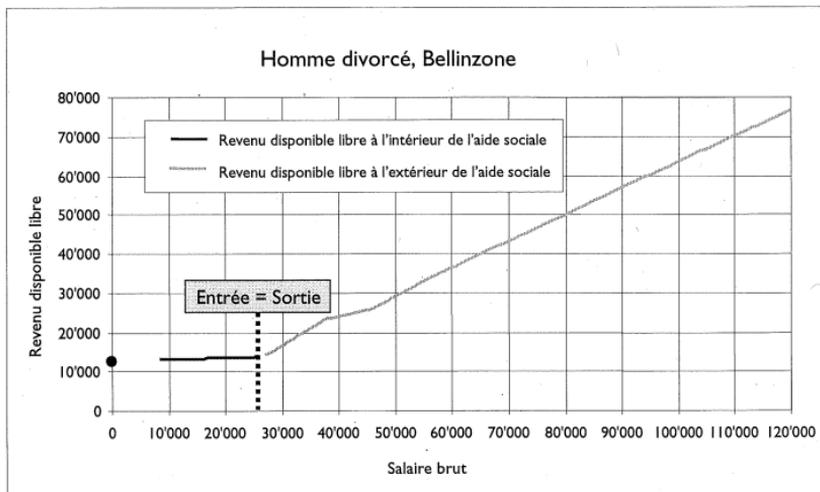


Source: CSIAS, 2007

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)

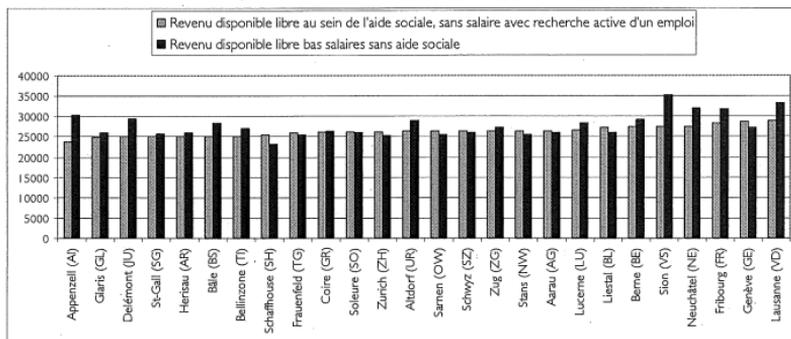
Chef-lieu cantonal	Revenu disponible libre à l'aide sociale juste en dessous du barème de sortie (en Fr.)	Revenu disponible libre après augmentation du salaire brut de l'000 francs et perte de l'aide sociale (en Fr.)	Différence entre les revenus disponibles libres (en Fr.)	Taux marginal d'imposition
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, Bellinzone, 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 circonstancielles 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).

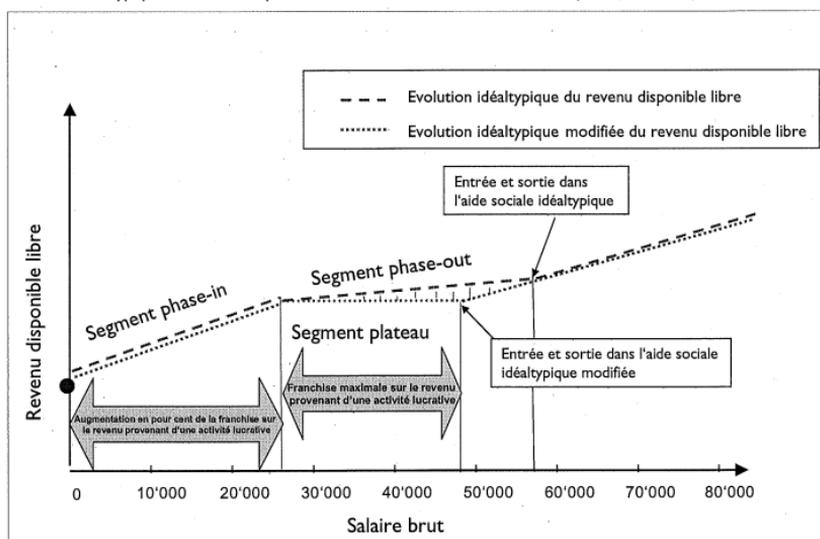
Dans ce qu'on appelle le segment *phase-in*, la franchise sur le salaire augmente proportionnellement à l'augmentation du salaire brut: sur chaque franc gagné en plus, le ménage assisté peut garder un certain pourcentage, p. ex. 60%, ce qui correspond à un taux marginal d'imposition de 40%. Dans le segment *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 idéaltypique 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 circonstancielles 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 idéaltypique 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

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conférenza svizzerza delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Simulations pour une optimisation de l'évolution du revenu disponible à Genève

Elimination des effets de seuil inhérents à la conception actuelle de l'aide sociale, des allocations sociales genevoises (ASG) et des subsides à l'assurance maladie

Conférence suisse des institutions d'action sociale en collaboration avec
Interface Institut für Politikstudien

Table des matières

1. Introduction	4
1.2 Définition du mandat et problématique	4
2. En guise de rappel	6
3. Analyse et documentation des prestations cantonales et communales produisant des effets de seuil lors de la diminution ou de la suppression de la prestation	8
3.1 Analyse des subsides d'assurance maladie	8
3.1.1 Famille monoparentale avec un enfant	9
3.1.2 Famille biparentale avec deux enfants.....	10
3.1.3 Homme seul avec obligations d'entretien	11
3.2 Analyse des allocations sociales genevoises (ASG)	12
3.2.1 Famille monoparentale avec un enfant	12
3.2.2 Famille biparentale avec deux enfants.....	13
3.2.3 Homme seul avec obligations d'entretien	14
3.3 Aide sociale.....	15
3.3.1 Famille monoparentale avec un enfant	16
3.3.2 Famille biparentale avec deux enfants.....	17
3.3.3 Homme seul avec obligations d'entretien	18
3.4 Analyse de la fiscalité	19
3.4.1 Famille monoparentale avec un enfant	19
3.4.2 Famille biparentale avec deux enfants.....	20
3.4.3 Homme seul avec obligations d'entretien	21
4. Exemples de transferts sociaux exempts de risques à produire des effets de seuil	22
4.1 Subsides d'assurance maladie.....	22
4.2 Aide sociale.....	23
5. Optimisation des allocations sociales genevoises (ASG), des subsides d'assurance maladie et de l'aide sociale	25
5.1 Optimisation des allocations sociales genevoises	25
5.2 Optimisation des subsides d'assurance maladie.....	28
5.2.1 Modèle de pourcentage.....	28
5.2.2 Modèle dégressif.....	30
5.3 Optimisation de l'aide sociale.....	33
6. Conclusion	37

Remarque introductive

Une partie des travaux réalisés dans le cadre de ce mandat, à savoir les calculs des paramètres et des revenus disponibles, a été exécutée par Interface Institut für Politikstudien à Lucerne. Interface et la CSIAS ont développé ensemble l'outil de simulation informatique permettant de calculer les revenus disponibles.

1. Introduction

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a publié courant 2007 deux études qui mettent entre autres en évidence la problématique des effets de seuil dans les 26 chefs-lieux cantonaux suisses. De la première étude, intitulée «Impôts, transferts et revenus en Suisse», il ressort que pour des ménages à bas revenus et non bénéficiaires de l'aide sociale à Genève, deux prestations accordées sous condition de ressources sont susceptibles de produire de tels effets de seuil. Il s'agit des subsides d'assurance maladie ainsi que des allocations sociales genevoises (ASG) versées par la Ville de Genève. C'est le mode de calcul par paliers de ces prestations qui explique leur propension à produire des effets de seuil. Cela dit, l'augmentation du revenu ne va pas de pair avec une réduction en douceur de la prestation, mais avec une réduction par palier de la prestation.

La deuxième étude intitulée «Aide sociale, impôts et revenus en Suisse» s'est penchée sur l'aide sociale ainsi que sur les effets de seuil qui peuvent se manifester lors du passage du dispositif d'aide sociale au système de transfert en amont et vice-versa. A cet égard, il ressort de l'étude que le mode de conception du droit à l'aide sociale pose à Genève un certain nombre de problèmes puisqu'il explique l'existence d'effets de seuil importants au moment du début et de la fin du droit à l'aide sociale.

1.2 Définition du mandat et problématique

Dans le but de mieux comprendre la manifestation des effets de seuil au niveau des prestations cantonales et communales et de connaître des solutions pratiques permettant de les éviter, le canton de Genève, par le biais de la Direction générale de l'action sociale, a attribué un mandat de recherche à la CSIAS. Plus précisément, sa demande s'axe autour de trois points :

- Comment éviter la manifestation des effets de seuil dus aux allocations sociales de la ville de Genève et aux subsides de l'assurance maladie?
- Au niveau des franchises sur les revenus, comment éviter que les Working Pools soient incités à rester à l'aide sociale ou à réduire leur temps de travail pour y entrer ? Analyser la situation si l'on prend en compte la franchise lors du calcul du droit d'entrée à l'aide sociale et du droit de la sortie. Comment adapter le montant de la franchise au taux d'activité tout en évitant l'incitation négative?
- Au niveau de la fiscalité, vérifier qu'il n'y ait pas d'incitation négative et, si elle existe, proposer des corrections.

Pour répondre à ces questions, nous avons tout d'abord analysé la situation actuelle et suggéré un certain nombre d'adaptations à cette situation. Ensuite, nous avons effectué une analyse comparative des prestations existantes dans les différents cantons et choisi les bons exemples (good practices) pour un examen plus approfondi. L'analyse se base sur les données récoltées dans le cadre des deux études précitées.

La CSIAS en collaboration avec Interface Institut für Politikstudien a développé un outil de calcul et de modélisation qui est à même d'examiner les effets probables qu'induiraient des adaptations proposées. Ceci en modélisant l'évolution des revenus disponibles pour des cas types de ménages. En partant des prestations actuellement en vigueur à Genève, nous proposerons donc une adaptation de celles-ci dans le but de concevoir des transferts qui ne produiront pas d'effets de seuil lors de leur diminution ou de leur suppression. Nous avons par ailleurs veillé à proposer des adaptations qui ne diminuent pas le cercle de bénéficiaires actuels. Cela signifie que les adaptations proposées pourraient engendrer un élargissement des ayants droit aux diverses prestations puisque le cercle de bénéficiaires potentiel s'agrandit.

La CSIAS se limitera dans le présent mandat à proposer des solutions idéaltypiques sans calcul du coût global et des éventuelles conséquences qu'engendreraient les adaptations proposées au niveau du cercle des bénéficiaires potentiels.

Dans le deuxième chapitre de ce rapport, nous rappelons quelques éléments de base nécessaires pour la compréhension des analyses contenues dans les chapitres suivants. Le troisième chapitre dressera un état des lieux des problèmes actuels. Le quatrième chapitre aborde brièvement des modes de conception alternatifs des subsides d'assurance maladie et de l'aide sociale tels qu'ils existent dans d'autres cantons. Il s'agit de modes de conception qui empêchent la production d'effets de seuil lors de la diminution ou de la suppression des prestations. Dans le cinquième chapitre enfin, nous proposerons concrètement une modification des calculs actuels des allocations sociales et des subsides d'assurance maladie ainsi que du droit à l'aide sociale afin que la suppression de ces prestations ne donne plus lieu à la création d'effets de seuil.

2. En guise de rappel

Les études «Aide sociale, impôts et revenus en Suisse» et «Impôts, transferts et revenus en Suisse» travaillent avec trois cas types de ménages qui serviront de base aux analyses complémentaires effectuées dans ce mandat de recherche.

Caractéristiques des cas types (Etat: 1.1.2006)

Cas type	Composition du ménage	Situation de revenu	Taille de l'appartement	Prise en charge des enfants
Famille monoparentale avec un enfant	Femme divorcée avec un enfant (3½ ans)	Salaire Droit à des pensions alimentaires qui ne sont pas payées par l'ex-époux (8'715 francs par an pour l'enfant et 6'225 francs par an pour l'ex-épouse)	3 pièces	Garderie (prise en charge proportionnelle au volume de l'activité lucrative)
Famille biparentale avec deux enfants	Famille d'un couple avec deux enfants (3½ et 5 ans)	Salaire de l'époux	4 pièces	Les enfants sont gardés par l'épouse
Homme seul	Homme divorcé vivant seul ayant des obligations d'entretien	Salaire Pensions alimentaires pour l'ex-épouse et les enfants communs de 1'200 francs par mois, soit 14'400 francs par an	2 pièces	—

Volumes d'activité et salaires des cas types

Taux d'activité en pour cent	Taux d'activité en jours par semaine	Salaire des ménages avec une personne adulte	Salaires des ménages avec deux personnes adultes
Pas d'activité lucrative	Pas d'activité lucrative	Pas de salaire (Fr. 0.-)	Pas de salaire (Fr. 0.-)
20 pour cent	1 jour	De Fr. 8'400.- à Fr. 16'799.- par an	De Fr. 9'000.- à Fr. 19'199.- par an
40 pour cent	2 jours	De Fr. 16'800.- à Fr. 25'199.- par an	De Fr. 19'200.- à Fr. 28'799.- par an
100 pour cent	5 jours	De Fr. 25'200.- à Fr. 120'000.- par an	De Fr. 28'800.- à Fr. 120'000.- par an

Activités d'intégration des personnes dans les différents cas types

Cas type	Activité d'intégration en cas de non-emploi	Supplément selon normes CSIAS
Famille monoparentale avec un enfant	Education de l'enfant 5 heures de bénévolat dans une maison de retraite Recherche d'emploi	Supplément pour famille monoparentale Supplément d'intégration Supplément minimal d'intégration
Famille biparentale avec deux enfants	Homme: Volonté de participer à un programme d'intégration, mais absence d'offre Recherche d'emploi Femme: Education des enfants	Supplément d'intégration Supplément minimal d'intégration Supplément d'intégration
Homme divorcé avec obligations d'entretien	Recherche d'emploi	Supplément d'intégration Supplément minimal d'intégration

Le revenu disponible

Par revenu disponible, on entend le revenu qui reste à la disposition du ménage après prise en compte de toutes les recettes (y compris transferts sociaux) moins les frais fixes (loyer, prime de l'assurance maladie obligatoire, évtl. frais de garde) et les impôts.

Pour déterminer le revenu disponible que réalisent les ménages bénéficiaires de l'aide sociale, il faut commencer par établir un budget d'aide sociale en vertu de la législation cantonale en vigueur et calculer le montant de l'aide sociale. Afin d'arriver au revenu disponible, il faut additionner le montant de l'aide sociale aux autres recettes du ménage. Ensuite, on déduit les dépenses consacrées au loyer (loyer médian cantonal calculé par l'Office fédéral de la statistique), à la prime d'assurance maladie (prime d'assurance cantonale moyenne d'après la législation des prestations complémentaires) et aux frais de garde (prise en charge dans un centre de vie infantin subventionné). On tient également compte de la charge fiscale calculée ici pour le chef-lieu genevois. Le revenu disponible qui en résulte doit servir à couvrir les coûts de nourriture, d'habillement, de formation, de déplacement, de loisirs et autres. Les montants ont été calculés pour une année, ils représentent donc les moyens financiers annuels des ménages considérés. La date de référence des calculs est le 1.1.2006.

Le calcul du revenu disponible a été effectué à l'aide d'un outil de calcul et de simulation informatique. Cet outil permet de suivre l'évolution du revenu disponible pour des salaires bruts compris entre 0 et 120'000 francs. Le modèle distingue entre les revenus disponibles des ménages assistés d'une part et des ménages dont les revenus se situent au-dessus de la limite de revenu donnant droit à l'aide sociale d'autre part.

Pour plus de détails quant à la définition du revenu disponible et à son mode de calcul, il est recommandé de consulter les deux études précitées.

3. Analyse et documentation des prestations cantonales et communales produisant des effets de seuil lors de la diminution ou de la suppression de la prestation

Le propre des prestations sociales accordées sous condition de ressources est qu'elles sont accordées jusqu'à une certaine limite de revenu. En général, les montants des prestations varient à l'intérieur du cercle des bénéficiaires en fonction de leur revenu. Au fur et à mesure qu'un ménage augmente son revenu, le montant de la prestation diminue. La façon de réduire et finalement de supprimer la prestation peut s'avérer problématique à cause de l'apparition d'effets de seuil. Lorsque l'augmentation du revenu produit une diminution du revenu disponible - puisque une prestation est réduite plus fortement que le revenu augmente - on est face à un effet de seuil. Cela correspond à un phénomène d'injustice. A Genève, de tels effets de seuil sont dus aux modes de calculs des subsides d'assurance maladie, des allocations sociales genevoises et du droit à l'aide sociale.

Dans ce chapitre, nous analyserons d'abord en détail ces trois prestations en nous basant sur les trois cas types des deux études de référence. Nous montrerons à l'aide de graphiques l'évolution du revenu disponible pour des salaires entre 0 et 120'000 francs et celle de la prestation analysée correspondante. Ainsi, on reconnaît aisément où se produisent les effets de seuil. Nous montrerons les courbes des montants accordés à titre de subsides d'assurance maladie et d'allocations sociales genevoises à partir de zéro franc de salaire. Cela en excluant l'effet de l'aide sociale. En réalité, les bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent un subside pour l'entier de la prime, et ils sont exclus du droit aux allocations sociales.

Ensuite, nous nous pencherons sur le système fiscal afin d'examiner dans quelle mesure des effets de seuil doivent leur apparition à la conception particulière de ce système de charges.

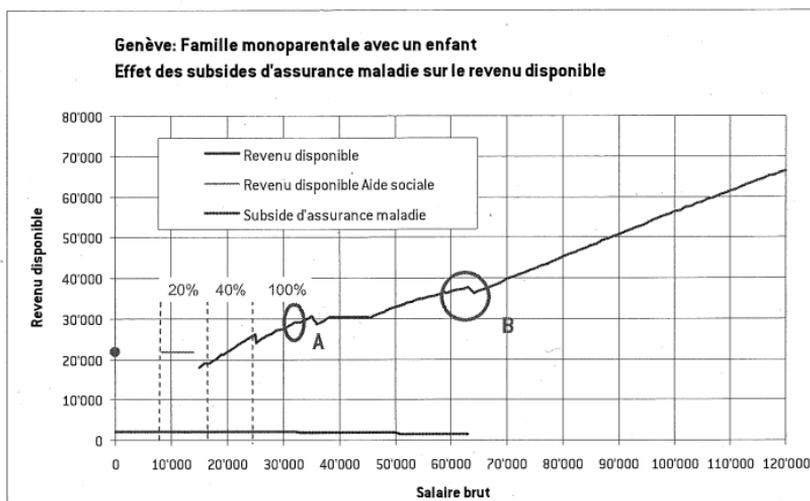
Ces analyses nous permettront de mieux saisir la contribution des différentes prestations et charges à la production des effets de seuil et à mesurer la portée de ces derniers. L'indication du segment de revenu touché par un effet de seuil constitue un indicateur grossier de la portée de ce dernier. Il serait utile de mettre en lien cette information avec la distribution effective des ménages genevois aux caractéristiques et aux salaires correspondants. On pourrait ainsi mieux appréhender l'incidence de ces effets de seuil constatés. Cependant, nous ne disposons pas des données fiscales nécessaires à une telle analyse.

Les graphiques contenus dans ce chapitre indiquent sur l'ordonnée le revenu disponible et sur l'abscisse le salaire brut.

3.1 Analyse des subsides d'assurance maladie

L'Etat subventionne partiellement ou complètement les primes d'assurance maladie des personnes de conditions modestes. Dans le contexte de cette étude, cela signifie pour les cas types analysés que les primes d'assurance maladie des bénéficiaires de l'aide sociale sont prises en charge entièrement, alors que celles des ménages à bas revenu, au-dessus de la limite de revenu de l'aide sociale, ne sont prises en charge que partiellement. Pour les adultes, il existe, selon le niveau de revenu, trois montants de subsides. Le mode de calcul du subside relève ainsi du modèle dit de paliers qui octroie pour trois classes de revenu des réductions de primes fixes. Si le revenu du ménage se situe au-dessus de la troisième classe de revenu, le ménage perd tout droit au subside. Quant aux enfants à charge, la prime mensuelle est entièrement couverte jusqu'à un plafond qui limite le subside maximal.

3.1.1 Famille monoparentale avec un enfant



Dans l'exemple de la famille monoparentale, on relève deux zones problématiques dans le tracé du revenu disponible dues à la conception des subsides d'assurance maladie. Ces zones sont encerclées dans le graphique ci-dessus et nommées A et B¹.

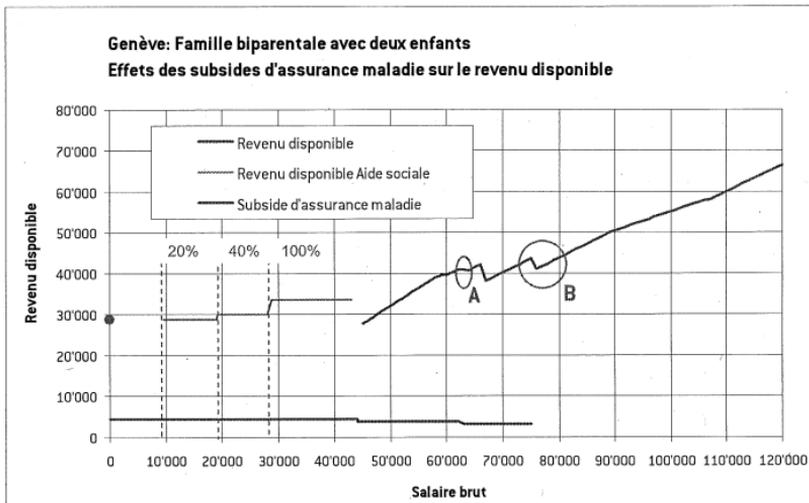
Les montants des subsides d'assurance maladie varient en fonction du salaire brut et comprennent trois niveaux. Les paliers désignent les moments de passage d'un niveau à l'autre. Le premier palier se situe dans ce cas type à un salaire brut de 33'000 francs, le deuxième à un salaire brut de 51'000 francs et la prestation prend fin à un salaire brut de 63'000 francs. Cela dit, le subside est diminué sur un secteur de revenu assez long. En passant du premier au deuxième palier, le subside se réduit de 240 francs par an, en passant du deuxième au troisième palier, la diminution respective est de 360 francs. Il s'agit donc de faibles réductions de prestations qui ne se répercutent pas dans une réduction du revenu disponible. Le très léger recul du revenu disponible qu'on observe à un salaire brut de 33'000 francs (zone problématique A dans le graphique ci-dessus) ne s'explique ainsi pas par la simple réduction du subside d'assurance maladie, mais par une conjonction de celle-ci avec une diminution de l'allocation sociale (cf. 3.2).

En revanche, la suppression du subside qui intervient à un salaire brut de 64'000 francs [zone problématique B] signifie que le revenu disponible correspondant est de 1'594 francs plus bas que celui du ménage analogue gagnant un salaire brut de 63'000 francs. Il faut donc que le premier ménage augmente son salaire d'au moins 4'000 francs par an pour retrouver le niveau qu'il a atteint lorsqu'il a pu bénéficier encore d'un subside partiel d'assurance maladie. En d'autres termes, on est

¹ L'effet de seuil qu'on identifie dans le graphique à un salaire brut de 26'000 francs est dû à l'augmentation des frais de garde. Cette dernière s'explique par l'hypothèse sous-jacente à cette étude qui postule un taux d'occupation de 100% pour un revenu brut de 26'000 francs alors qu'il n'était que de 40% à 25'000 francs. Du coup, au salaire de 26'000 francs, le besoin de garde correspond à une prise en charge pendant 5 jours et non plus seulement à une prise en charge pendant deux jours comme cela était le cas pour le salaire brut de 25'000 francs. Cela se traduit par une augmentation importante des frais de garde. L'effet de seuil engendré n'est ainsi pas dû à une conception problématique d'une prestation sociale. Une deuxième zone peut attirer l'attention dans ce graphique, à savoir le tracé plat du revenu disponible entre 38'000 et 46'000 francs. Il s'explique par la diminution des avances sur pension alimentaire pour la femme qui s'échelonne sur ce segment de revenu. Les autres effets de seuil qu'on identifie dans ce graphique seront discutés plus loin dans ce rapport.

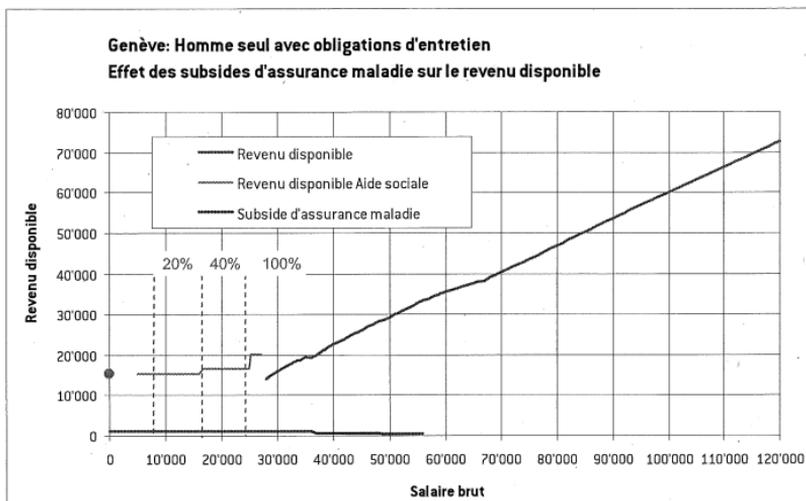
face à une injustice du système dans la fourchette de salaire entre 64'000 francs et 67'000 francs. Dans ce segment de revenu, le ménage n'a aucune incitation à augmenter son salaire, étant donné que son revenu disponible recule.

3.1.2 Famille biparentale avec deux enfants



La réduction de la prime se fait aussi par trois paliers pour le cas type de la famille biparentale avec deux enfants, tout comme dans le cas précédent. Le premier palier est franchi à un salaire brut de 45'000 francs, le deuxième à un salaire brut de 63'000 francs et le troisième, qui correspond à la suppression de la prestation, à un salaire brut de 76'000 francs. Alors que la première diminution de la prestation ne se répercute pas dans une diminution correspondante du revenu disponible, la deuxième diminution engendre un très léger recul du revenu disponible (désigné par A dans le graphique ci-dessus: le revenu disponible que réalise le ménage gagnant 63'000 francs se situe à quelque 35 francs plus bas que celui du ménage gagnant un salaire brut de 62'000 francs). En revanche, la perte du subsidie a comme effet que le revenu disponible réalisé à un salaire de 76'000 francs est de 2'465 francs plus bas que celui du ménage analogue gagnant un salaire brut de 75'000 francs (zone problématique B dans le graphique ci-dessus). Afin d'atteindre à nouveau le dernier revenu disponible réalisé grâce au subsidie d'assurance maladie, le ménage doit augmenter son salaire brut de 5'000 francs. Cela dit, les familles genevoises avec deux enfants qui ont des revenus entre 75'000 et 80'000 francs et correspondent aux autres caractéristiques admises dans cette simulation sont touchées par cet effet de seuil.

3.1.3 Homme seul avec obligations d'entretien



Le subside d'assurance maladie se situe à trois niveaux en fonction du salaire de l'homme seul avec obligations d'entretien. Jusqu'à un salaire brut de 36'000 francs, le subside annuel correspond à 960 francs, entre des salaires bruts de 37'000 et 48'000 francs celui-ci est de 720 francs et entre 49'000 et 56'000 francs de salaires bruts, le subside correspond à 360 francs par an. Le montant relativement faible du subside et, par conséquent, la diminution plutôt faible de la prestation lors du passage d'un palier à l'autre fait que nous n'observons dans ce cas type pas d'effet de seuil imputable au subside d'assurance maladie.

En guise de résumé

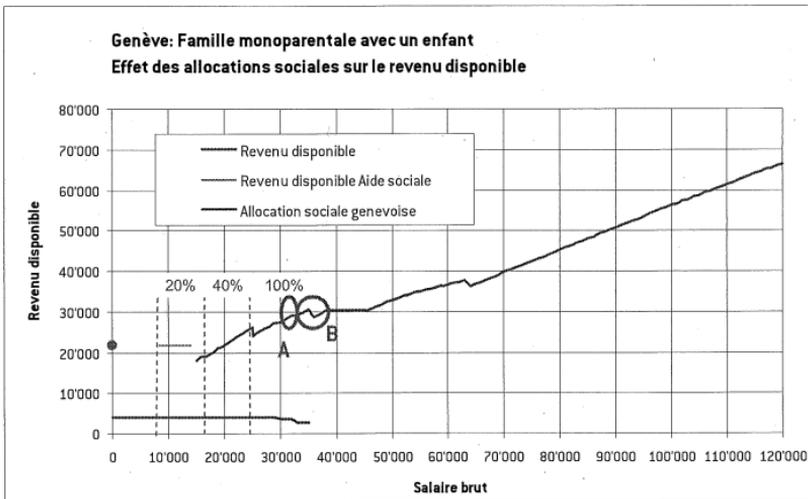
Le mode de conception des subsides d'assurance maladie est susceptible de produire de très légères réductions du revenu disponible lors de la diminution par palier de la prestation et de véritables effets de seuil lors de la suppression de la prestation. Ces effets de seuil ne se produisent que lorsque le montant de la prestation est relativement élevé ce qui est le cas pour des ménages à plusieurs personnes. Les simulations effectuées montrent pour ces ménages que le dépassement de la limite de revenu donnant droit au subside provoque une diminution du revenu disponible puisque la perte du subside est plus importante que l'augmentation du revenu. C'est ainsi les familles de la classe moyenne inférieure qui se trouvent dans ces trappes à la pauvreté lorsqu'elles gagnent des salaires légèrement au-dessus de la limite de revenu du subside de l'assurance maladie.

3.2 Analyse des allocations sociales genevoises (ASG)

Les allocations sociales genevoises sont des aides financières destinées aux personnes et familles de condition modeste n'ayant pas droit à l'aide sociale et dont le revenu et la fortune se situent en dessous d'une limite définie dans la loi. Il s'agit de ménages ayant des revenus justes au-dessus du droit à l'aide sociale. Des familles avec des enfants ont, en plus, droit à des allocations sociales complémentaires qui correspondent en gros à une allocation sociale plus importante. Dans ce paragraphe, nous résumerons les deux prestations sous la dénomination d'allocations sociales genevoises (ASG).

L'allocation peut être accordée en fonction de trois barèmes A, B ou C qui ouvrent le droit à différents niveaux de prestation. L'éligibilité pour l'un des trois barèmes se base sur le niveau de revenu et de fortune d'une part et le nombre de personnes dans le ménage d'autre part. La prestation est donc conçue sur le mode de la prestation par paliers. Cela signifie qu'une augmentation du revenu ne se répercute pas de manière linéaire dans la diminution de la prestation : à l'intérieur d'un palier la prestation est maintenue alors qu'elle diminue d'un coup lors du passage d'un palier à l'autre. Comme dans le cas des subsides d'assurance maladie, la suppression de la prestation est susceptible d'engendrer une perte du revenu disponible.

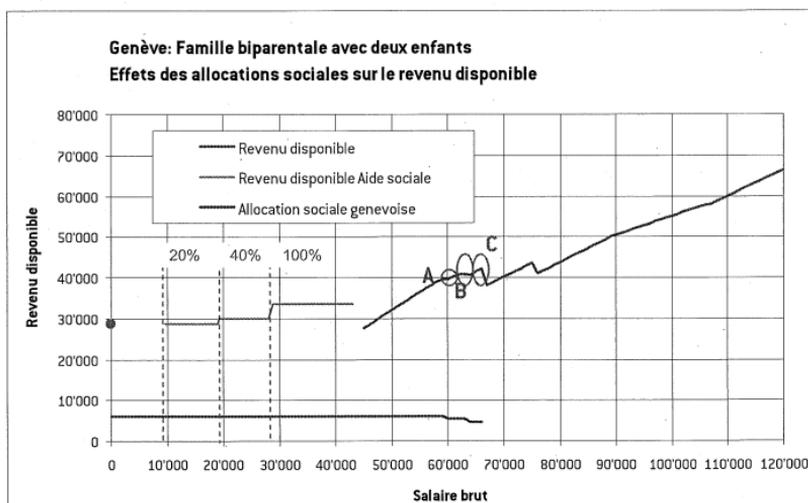
3.2.1 Famille monoparentale avec un enfant



Dans le cas de la famille monoparentale avec un enfant en bas âge, la réduction de l'ASG se fait sur un segment de revenu relativement court: jusqu'à un salaire brut de 29'000 francs, l'ASG est accordée en entier, soit dans notre exemple d'un montant de 4'020 francs par an. Entre les salaires bruts de 30'000 et 32'000 francs, cette aide n'est plus que de 3'480 francs par an et entre les salaires bruts de 33'000 et 35'000 francs, la prestation annuelle correspond encore à 2'820 francs. Enfin, la prestation prend fin à 36'000 francs par an.

Lors du passage du premier palier (29'000 à 30'000 francs), l'augmentation du salaire de 1'000 francs correspond à une augmentation du revenu disponible de quelque 130 francs. En revanche, le passage du deuxième palier (32'000 à 33'000 francs) se répercute dans une diminution du revenu disponible de 10 francs (zone problématique A dans le graphique ci-dessus). Cela s'explique par le fait que ce palier des ASG correspond également à un palier des subsides d'assurance maladie. Ces derniers sont par conséquent aussi réduits à ce même salaire brut. La diminution cumulée de ces deux prestations (au total 900 francs) engendre ce léger recul du revenu disponible. Enfin, la perte du droit à la prestation, à un salaire brut de 36'000 francs, a comme conséquence que le revenu disponible du ménage est de 1'931 francs plus bas que celui du ménage comparable qui dispose un salaire de 35'000 francs (zone problématique B dans le graphique ci-dessus). Pour retrouver le niveau du revenu disponible atteint grâce à l'ASG à ce dernier salaire, le ménage doit augmenter son revenu disponible de 12'000 francs par an. A l'effet de l'ASG s'ajoute dans notre exemple encore l'effet des avances sur pensions alimentaires. A Genève, les avances pour conjoint sont accordées sous conditions de ressources et diminuent avec un revenu en augmentation à partir d'environ 38'000 francs de salaire brut. Cette diminution des avances se répercute dans une stagnation du revenu disponible. La conjonction entre la perte du droit aux ASG et la diminution des avances explique pourquoi l'effet de seuil se répercute sur un segment de revenu aussi long.

3.2.2 Famille biparentale avec deux enfants



De même que dans le cas de la famille monoparentale avec un enfant, l'allocation sociale est accordée pour la famille biparentale avec deux enfants en entier pour une tranche de salaire importante, à savoir dans notre exemple pour des salaires jusqu'à 59'000 francs bruts. La réduction de la prestation s'échelonne sur un segment de revenu de 6'000 francs. Le passage d'un palier à l'autre s'accompagne d'une diminution nette de la prestation qui a pour effet une légère diminution du revenu disponible.

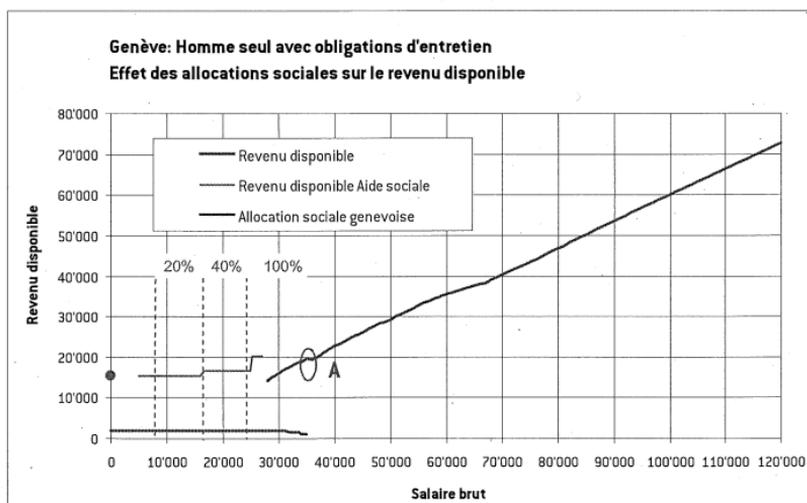
Ainsi, par rapport à un salaire brut de 59'000 francs, l'ASG est réduite de 720 francs à un salaire brut de 60'000 francs (zone problématique A dans le graphique ci-dessus). Cela explique pourquoi le

revenu disponible correspondant à ce dernier salaire est de quelque 30 francs plus bas que celui atteint par le ménage à un salaire brut de 59'000 francs.

La seconde diminution de l'ASG s'observe à un salaire brut de 64'000 francs et a pour conséquence à nouveau un très léger recul du revenu disponible. Celui-ci se situe 160 francs plus bas que le revenu disponible correspondant résultant d'un salaire brut de 63'000 francs (zone problématique B dans le graphique ci-dessus).

Enfin, un ménage gagnant un salaire brut de 67'000 francs dispose d'un revenu disponible inférieur de 3'888 francs à celui atteint par un ménage comparable au salaire brut de 66'000 francs (zone problématique C dans le graphique ci-dessus). Cette perte du revenu disponible est en premier lieu imputable au retrait de l'ASG à hauteur de 4'560 francs par an. Ce n'est qu'à un salaire brut de 73'000 francs que le ménage retrouve le niveau du revenu disponible réalisé grâce à l'ASG à un salaire brut de 66'000 francs. Dans ce segment de revenu, il existe ainsi une désincitation à augmenter son salaire, étant donné que toute augmentation de revenu correspond à une diminution du revenu disponible.

3.2.3 Homme seul avec obligations d'entretien



Jusqu'à un salaire brut de 31'000 francs, l'homme seul bénéficie d'une allocation sociale entière qui correspond à 1'860 francs par an. Ensuite, la réduction de la prestation s'échelonne sur 3'000 francs pour être supprimée à un salaire brut de 36'000 francs. Le revenu disponible du ménage qui a un salaire brut de 32'000 francs est de quelque 530 francs plus élevé que celui du ménage comparable gagnant 31'000 francs malgré la réduction de l'ASG de 360 francs. Or, l'augmentation du revenu disponible entre ces deux positions de salaires est moins importante que celle qu'on observe dans le segment de salaire pour lequel la prestation est accordée dans son entier.

Lors de la deuxième réduction de la prestation, à savoir à un salaire brut de 34'000 francs, le revenu disponible n'augmente plus que de quelque 470 francs. Cela dit, le rythme de la progression du revenu disponible est à nouveau interrompu. Or, ce n'est qu'au moment de la perte de l'ASG, à un

salaires brut de 36'000 francs, que l'on observe un recul effectif du revenu disponible par rapport à celui qu'un ménage analogue atteint avec un salaire brut de 35'000 francs [zone problématique A dans le graphique ci-dessus]. La perte du revenu disponible correspond toutefois à moins de 200 francs ce qui signifie que l'effet de seuil est moins important que dans les deux autres cas types de ménages examinés.

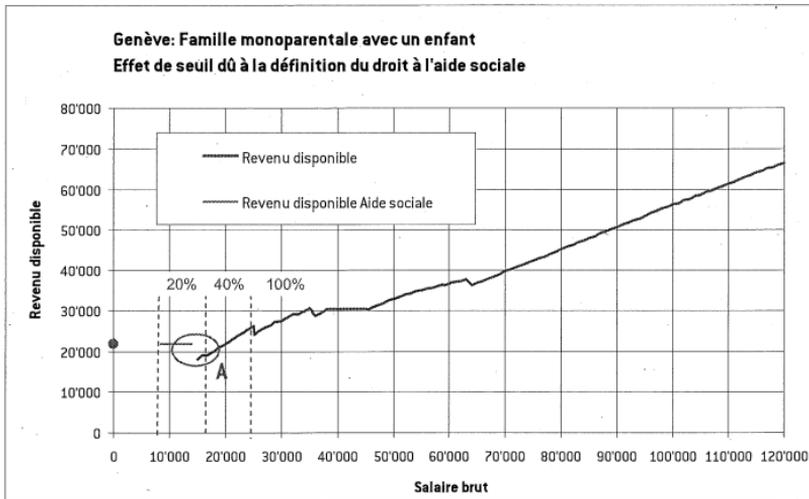
En guise de résumé

L'allocation sociale genevoise contient les mêmes problèmes de conception que les subsides d'assurance maladie. Il est ainsi possible qu'une augmentation du revenu donne lieu à une diminution supérieure de l'ASG, ce qui se traduit par une diminution du revenu disponible. Dans le cas de l'ASG comme dans le cas des subsides, ce phénomène se manifeste le plus fortement lors de la suppression de la prestation et, de manière affaiblie, dans certaines situations de ménages, lors du passage d'un palier au prochain. A nouveau, les ménages à plusieurs personnes et en particulier les familles ayant des salaires légèrement au-dessus du droit à l'aide sociale sont les plus exposés à ces effets de seuil. Ces derniers s'agrandissent au fur et à mesure que le nombre de personnes d'un ménage s'accroît.

3.3 Aide sociale

Depuis 2006, le canton de Genève se réfère aux normes CSIAS pour le calcul de l'aide sociale. Il a ainsi repris le système d'incitation proposé par les normes lors de leur révision en 2005. L'introduction d'un système d'incitation visait à récompenser davantage les efforts individuels d'intégration sociale et d'insertion professionnelle. Genève a traduit ces incitations dans ces propres directives d'aide sociale en accordant aux personnes exerçant une activité lucrative une franchise sur le revenu de 6'000 francs par an pour une activité à 100% et aux personnes accomplissant un effort d'intégration dans le cadre d'un CASI (contrat d'aide sociale individuelle) un supplément de 3'600 francs par an. Toute personne dont le droit à l'aide sociale a été préalablement reconnu et qui remplit les conditions d'accès à ces éléments d'incitation peut en bénéficier. Pour déterminer le droit à l'aide sociale, les dites incitations ne sont à Genève pas prises en compte dans le calcul. Dans le cas de personnes exerçant une activité lucrative, la totalité du salaire est donc considérée dans le calcul du droit à l'aide sociale alors que ces personnes bénéficient d'une franchise sur le même salaire, une fois le droit à la prestation établi. C'est ainsi ce calcul au droit à la prestation qui cause des effets de seuil lorsque l'aide sociale est supprimée.

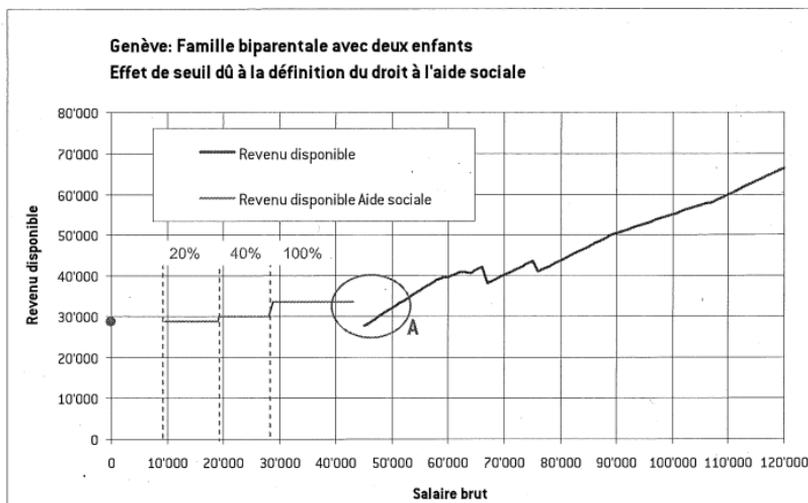
3.3.1 Famille monoparentale avec un enfant



Dans le cas de la famille monoparentale avec un enfant en bas âge, la suppression de l'aide sociale correspond à une diminution du revenu disponible de quelque 3'670² francs par an (zone problématique A dans le graphique ci-dessus). Ce ménage perd son droit à l'aide sociale à un salaire brut de 15'000 francs ce qui correspond d'après la définition de cette étude à une activité lucrative de 20%. Cette activité lucrative vaut à la bénéficiaire un supplément d'intégration de 3'600 francs par an. Or, étant donné que ce supplément d'intégration n'est pas pris en compte lors du calcul du début et de la fin du droit à la prestation, le revenu disponible résultant d'un salaire juste au-dessus de la limite de droit à l'aide sociale (dans notre cas à un salaire brut de 16'000 francs) est inférieur à celui atteint à l'aide sociale (à un salaire brut de 15'000 francs) d'un montant au moins équivalent à ce supplément. Etant donné que les revenus à bas salaires sont à Genève de facto exempts d'impôts (voir 3.4), la charge d'impôt n'a aucune incidence sur cet effet de seuil. Il en va de même des autres prestations accordées sous condition de ressources qui toutes étaient prises en compte dans le calcul du droit à la prestation. Ce n'est qu'en gagnant 6'000 francs de plus par an qu'un ménage retrouve le niveau du revenu disponible atteint juste avant la fin du droit à l'aide sociale.

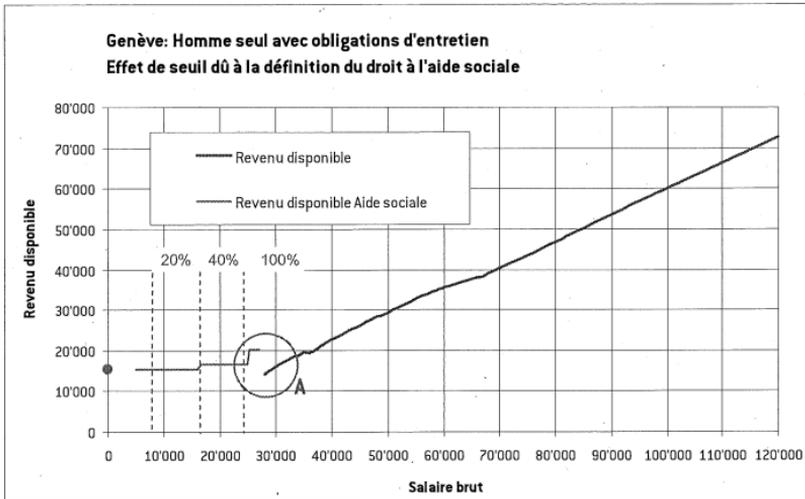
² Les 70 francs dépassant le montant de ce supplément correspondent à l'augmentation des cotisations au deuxième pilier et à des modes d'arrondissement du mode de calcul qui établit les calculs des prestations et dépenses par tranches de 1'000 francs de salaire.

3.3.2 Famille biparentale avec deux enfants



La famille avec deux enfants perd son droit à l'aide sociale à un salaire brut de 45'000 francs, ce qui correspond dans cette étude à une activité lucrative à 100%. Lorsque le ménage bénéficie encore d'un soutien partiel de l'aide sociale, il a droit à une franchise sur le revenu de 6'000 francs par an. C'est ainsi la perte de cette franchise qui explique qu'un ménage gagnant 45'000 francs de salaire brut par an a un revenu disponible plus bas de quelque 5'860 francs qu'un ménage analogue gagnant un salaire brut de 44'000 francs. Comme dans le cas de la famille monoparentale, cette diminution du revenu disponible ne s'explique que par la non prise en compte de la franchise dans le calcul du droit à l'aide sociale. Afin de retrouver le niveau du revenu disponible atteint juste avant de sortir du régime de l'aide sociale, le ménage doit gagner quelque 8'000 francs de plus par an.

3.3.3 Homme seul avec obligations d'entretien



De façon analogue aux deux autres cas types, nous observons un important effet de seuil lors de la fin du droit à l'aide sociale voire au moment du début du droit à cette prestation. Ainsi, le revenu disponible d'un homme seul gagnant un salaire brut de 28'000 francs se situe à quelque 6'030 francs plus bas que celui d'un ménage analogue gagnant un salaire de 27'000 francs et ayant tout juste encore droit à l'aide sociale (zone problématique A dans le graphique ci-dessus). Le seul facteur explicatif de cet effet de seuil est la franchise sur le revenu qui n'est pas intégrée dans le calcul du droit à la prestation. Il faut à ce ménage un salaire de 38'000 francs pour retrouver le plus haut niveau du revenu disponible atteint à l'intérieur du régime de l'aide sociale.

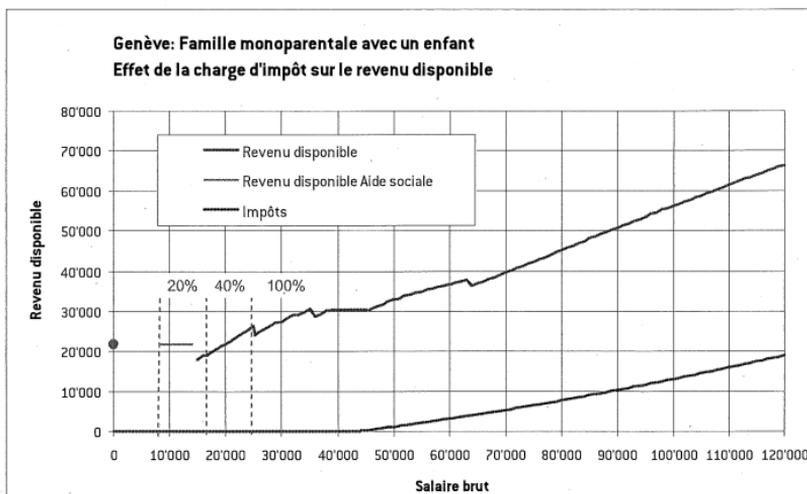
En guise de résumé

Le passage entre aide sociale et système de transfert en amont donne lieu à des importants effets de seuil à Genève. Le seul facteur explicatif de ce phénomène non désiré est la non prise en compte de la franchise sur le revenu, voire du supplément d'intégration dans le calcul du droit à l'aide sociale. Ni les impôts ni d'autres prestations accordées sous condition de ressources n'influencent par ailleurs ces effets de seuil. Ces derniers affectent dans tous les trois cas types de ménage un large segment de revenu. Il faut donc s'attendre à ce qu'un nombre assez important de ménages soit touché par ces effets de seuil à Genève. Ces ménages auraient en théorie intérêt à réduire leurs salaires afin de toucher l'aide sociale. À l'inverse, les ménages à l'aide sociale n'ont que peu d'incitations à quitter cette dernière lorsqu'ils ne gagnent pas un salaire qui se situe très nettement au-dessus de la limite de revenu de l'aide sociale.

3.4 Analyse de la fiscalité

Le système fiscal est conçu à Genève de manière à ce que les ménages à bas revenus soient peu imposés. Dans aucun des trois cas types analysés, la charge fiscale agrandit de manière significative les effets de seuil dont l'apparition est imputable à la fin du droit à une prestation.

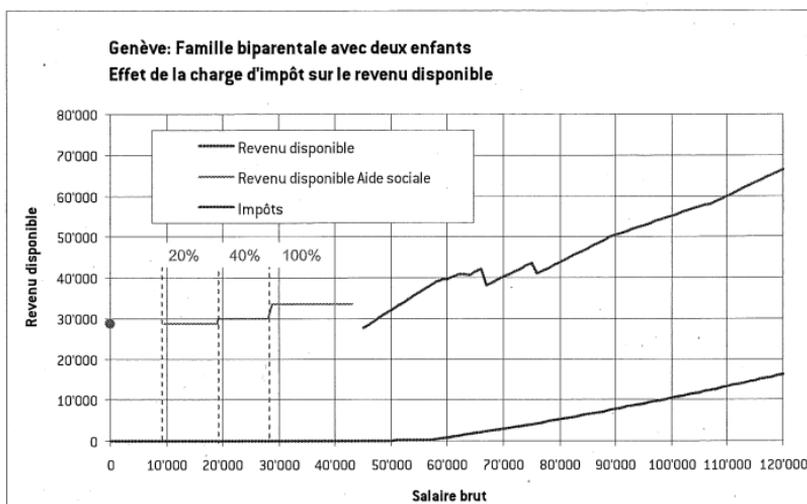
3.4.1 Famille monoparentale avec un enfant



Jusqu'à un salaire brut de 37'000 francs, la famille monoparentale aux caractéristiques stipulées dans cette étude paie 25 francs par an à titre d'impôts (taxe forfaitaire). Jusqu'à un salaire brut de 43'000 francs, la charge d'impôt n'atteint pas 100 francs par an. Enfin, la charge d'impôt dépasse 1'000 francs par an, lorsque ce ménage gagne un salaire brut de 50'000 francs.

En comparaison intercantonale, la charge d'impôt est à Genève pour ce cas type de ménage une des plus basses de Suisse jusqu'à un salaire brut de 47'000 francs. Entre ce salaire et un salaire brut de 66'000 francs, Genève est devancée par plusieurs villes et, à partir de ce dernier salaire, elle occupe le 9^{ème} rang (comparaison effectué jusqu'à un salaire brut de 83'000 francs).

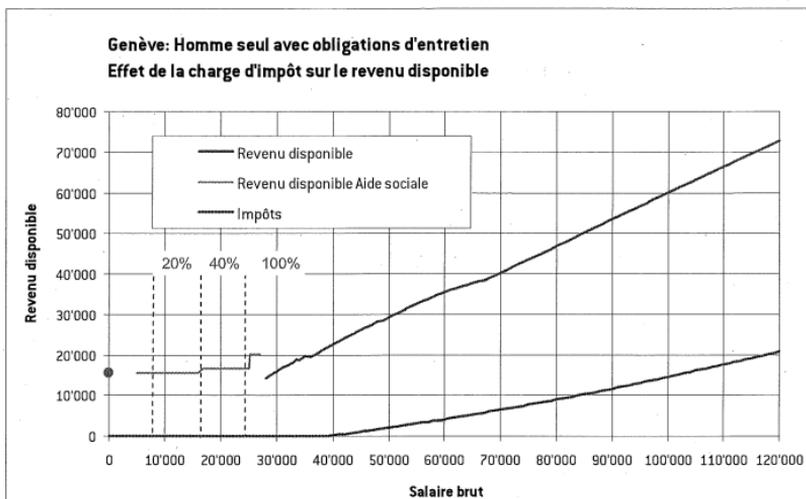
3.4.2 Famille biparentale avec deux enfants



Aussi la famille avec deux enfants ne paie jusqu'à un salaire brut de 43'000 francs qu'une taxe forfaitaire de 25 francs par an à titre d'impôt. A un salaire brut de 50'000 francs, la charge fiscale dépasse légèrement 100 francs par an et à un salaire brut de 62'000 francs, elle a franchi le seuil des 1'000 francs.

En comparaison intercantonale, Genève connaît un système d'impôt favorable aux familles biparentales ayant des bas revenus. Pour des salaires bruts entre 47'000 et 60'000 francs, la charge d'impôt est à Genève parmi les plus basses de Suisse. A partir d'un salaire de 61'000 francs bruts, les villes de Bellinzone et de Zoug imposent les familles du même type nettement moins (comparaison effectuée jusqu'à un salaire brut de 70'000 francs).

3.4.3 Homme seul avec obligations d'entretien



Comme pour les deux cas types précédents, l'homme divorcé ne s'acquitte jusqu'à un salaire brut de 36'000 francs que de 25 francs par an à titre d'impôt. Dépassant un salaire annuel brut de 40'000 francs, l'homme doit plus de 100 francs par an à titre d'impôt. La progression d'impôt est telle qu'à partir d'un salaire brut de 45'000 francs, le ménage paie plus de 1'000 francs d'impôts par an.

La charge d'impôt de l'homme divorcé est en comparaison intercantonale parmi les plus basses jusqu'à un salaire brut de 41'000 francs. Ensuite, le système d'impôt est à Genève plus progressif qu'ailleurs et à un salaire brut de 50'000 francs, cette ville se trouve en comparaison suisse déjà au 11ème rang.

En guise de résumé

Pour les trois cas types analysés ci-dessus, la ville de Genève connaît de facto une exonération du minimum vital. Le système d'impôt est conçu de manière à ce que les bas revenus n'ayant juste pas droit à l'aide sociale ne soient pas pénalisés par une charge d'impôt trop importante qui se répercuterait par une diminution du revenu disponible. Cela dit, le système d'impôt ne cause pas d'effets de seuil à Genève et ne présente à cet égard, pas de nécessité d'adaptation.

L'imposition commence en douceur à partir de salaires bruts - selon le cas type de ménage - qui se situent entre 37'000 et 44'000 francs. A partir de ces salaires, les ménages paient plus qu'un simple impôt forfaitaire. Ensuite, la progression est assez rapide pour franchir la barre des 1'000 francs d'impôt par an, dans tous les cas types, lorsque les salaires bruts atteignent des valeurs entre 45'000 et 62'000 francs.

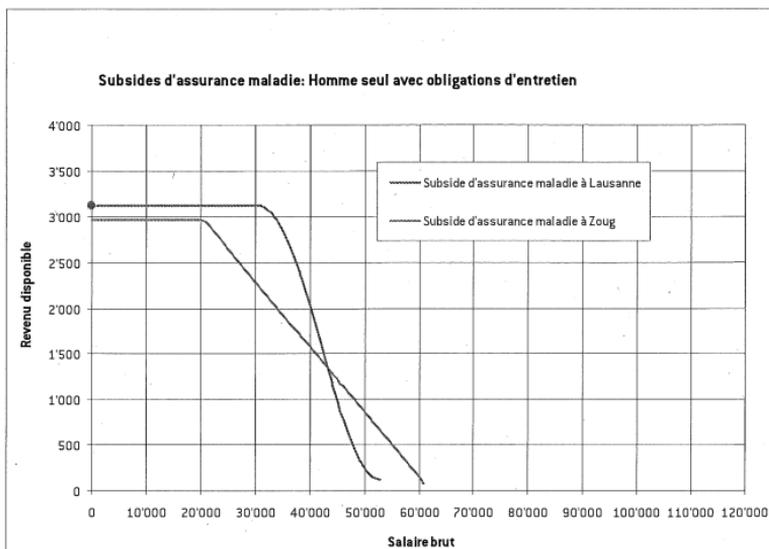
4. Exemples de transferts sociaux exempts de risques à produire des effets de seuil

Dans ce chapitre, nous montrerons brièvement des exemples de subsides d'assurance maladie et d'aide sociale existants dans d'autres cantons et dont le calcul n'induit pas d'effet de seuil lors de la diminution ou de la suppression de la prestation. Pour ce qui est des subsides d'assurance maladie, il s'agit de calculs dégressifs de la prestation engendrant une réduction de la prestation en douceur et sur un segment de revenu défini. Etant donné que les allocations sociales genevoises sont des prestations sociales spécifiquement genevoises, il n'y a pas d'exemples concrets existants ailleurs dont on pourrait s'inspirer pour améliorer cette prestation. Cependant d'un point de vue technique, les principes de calcul suggérés pour éviter l'apparition d'effets de seuil au niveau du subside d'assurance maladie, à savoir un modèle de pourcentage ou dégressif, peuvent aisément être appliqués aux allocations sociales. Quant à l'aide sociale, il existe des cantons qui prennent les éléments d'incitation en compte dans le calcul du droit à la prestation.

Les exemples amenés dans ce chapitre ont été choisis parmi d'autres. Il s'agissait de sélectionner des exemples dont le tracé de la prestation illustre particulièrement bien les principes du calcul. Ceci dit, il ne s'agit pas de dresser un inventaire des cantons ayant des bons exemples ni de privilégier le calcul spécifique en vigueur dans un canton. Nous allons nous pencher sur les calculs des prestations dans le cinquième chapitre de ce rapport en proposant des adaptations des calculs des prestations actuellement en vigueur à Genève.

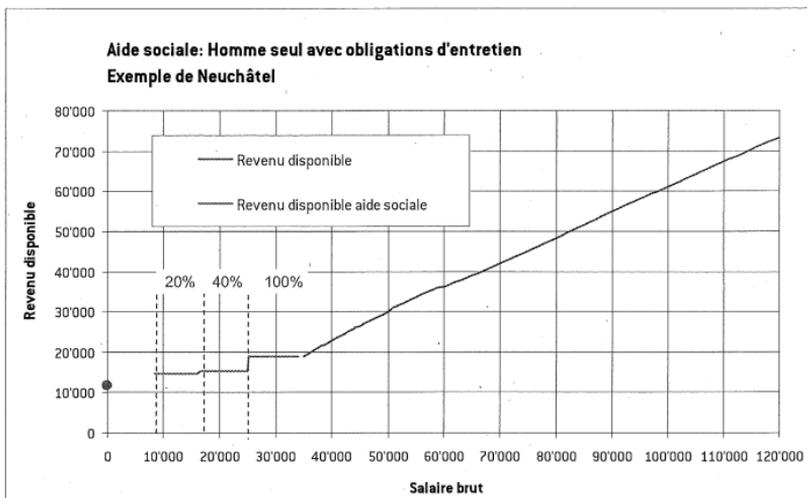
4.1 Subsides d'assurance maladie

Seulement huit cantons (ZH, BE, BS, TG, VS, NE, JU, GE) conçoivent les subsides d'assurance maladie sur le mode de calcul par paliers. Les autres calculent cette prestation sur le mode de calcul par pourcentage, voire privilégient un modèle dégressif. Le graphique ci-dessous illustre les deux modes de calcul. L'exemple du subside du canton de Zoug représente un mode de calcul par pourcentage. Le modèle dégressif, illustré à l'exemple du subside du canton de Vaud, se caractérise par une plus grande capacité à s'ajuster au niveau des groupes de bénéficiaires. Or, en principe, les deux types de calcul évitent l'apparition d'effets de seuil lors de la diminution et de la suppression des subsides. Il est également possible, par une simple adaptation des formules utilisées pour calculer les deux subsides, de modifier le segment de revenu sur lequel les prestations sont réduites. Cela aurait pour conséquence une modification du cercle des bénéficiaires potentiels.



4.2 Aide sociale

A de rares exceptions près, tous les cantons se réfèrent très largement aux normes CSIAS révisées en 2005 pour le concept et le calcul de l'aide sociale. Ces normes ont introduit lors de leur dernière révision un système d'incitation pour récompenser les efforts d'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale. Pour ce qui est du calcul du droit à l'aide sociale, les normes CSIAS proposent aux cantons de veiller à ce que les effets de seuil soient évités lors de la suppression de la prestation. A cet égard, six cantons (VS, VD, FR, JU, NE, BE) ont introduit des modes de calcul qui répondent entièrement à cet impératif. Cela signifie que l'aide sociale ne porte aucune responsabilité pour l'apparition éventuelle d'effets de seuil lors du passage entre système d'aide sociale et système de transfert en amont. Ces cantons se distinguent des autres par leur prise en compte des éléments d'incitation (franchise sur le revenu et suppléments) dans le calcul du droit à la prestation. Le graphique ci-dessous illustre, pour l'exemple d'un homme divorcé à Neuchâtel, une telle transition idéale entre aide sociale et système de transfert en amont.



5. Optimisation des allocations sociales genevoises (ASG), des subsides d'assurance maladie et de l'aide sociale

En partant des calculs des prestations actuellement en vigueur à Genève, nous proposons des adaptations permettant d'atteindre des transferts dont le mode de calcul n'engendre pas d'effets de seuil. Pour ce qui est des optimisations proposées au niveau des allocations sociales et des subsides d'assurance maladie, les paramètres des calculs peuvent être modifiés à volonté si l'on souhaite par exemple modifier le groupe des bénéficiaires potentiels. Nous traitons dans ce chapitre tout d'abord l'allocation sociale genevoise. Une optimisation de cette prestation ne permet évidemment pas d'enrayer les effets de seuil produits par les subsides. Ceci n'est possible que grâce à l'optimisation du calcul des subsides que nous aborderons en deuxième partie de ce chapitre. Or, dans le calcul du revenu disponible qui tient compte du subside optimisé, nous tenons également compte des allocations sociales optimisées. Enfin, la dernière partie de ce chapitre abordera l'optimisation de l'aide sociale.

5.1 Optimisation des allocations sociales genevoises

Dans ce sous-chapitre, nous présentons une proposition pour optimiser les allocations sociales genevoises (ASG). Pour ce faire, nous esquissons les propriétés d'un modèle de calcul dit de pourcentage. Concrètement, nous illustrons les adaptations du calcul à l'exemple de la famille avec deux enfants. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 3.2.2, l'allocation sociale peut engendrer des effets de seuil lors de sa diminution et surtout lors de sa suppression.

Les paramètres du modèle optimisé ont été choisis de manière à ce que la prestation ne soit en aucun cas réduite pour les bénéficiaires actuels de l'ASG. Comme nous l'avons déjà évoqué, ces paramètres peuvent être variés librement.

Par la suite, nous comparons le modèle actuel de calcul à un modèle optimisé. La variante 0 se réfère à la conception actuelle de la prestation. Dans la variante 1, nous présentons un mode de calcul dit de pourcentage. Le schéma S.5.1 contient les paramètres et les montants sur lesquels se base le calcul actuel des allocations sociales genevoises (ASG).

S. 5.1 Paramètres et montants des ASG (2006)

Paliers	Revenu déterminant		Adultes	Enfants	Famille (totale)
	Limite inférieure	Limite supérieure			
A	0	43'164	3'720.-	2'400.-	6'120.-
B	43'165	46'728	3'000.-	2'400.-	5'400.-
C	46'729	49'764	2'160.-	2'400.-	4'560.-

Par ailleurs, le calcul de l'ASG prend en compte le loyer annuel qui correspond d'après les définitions de cette étude à un loyer de 19'788 francs pour un appartement de 5 pièces (genevois). Le revenu déterminant correspond au salaire net moins une partie du loyer (loyer moins 1'800 francs par pièce).

Le schéma S.5.2 présente les paramètres que nous proposons pour un mode de calcul des ASG basé sur un modèle de pourcentage. Ces paramètres ont été choisis de sorte que, pour ce cas type, toutes les personnes bénéficiant actuellement de cette mesure conservent leur droit. Il faudrait appliquer ces paramètres à d'autres cas types pour apprécier leur généralité.

S.5.2 Paramètres d'un modèle de pourcentage pour le calcul des ASG

M	Montant maximal des ASG	6'120.-
F	Franchise	55'000.-
QP	Quote-part	18.0%

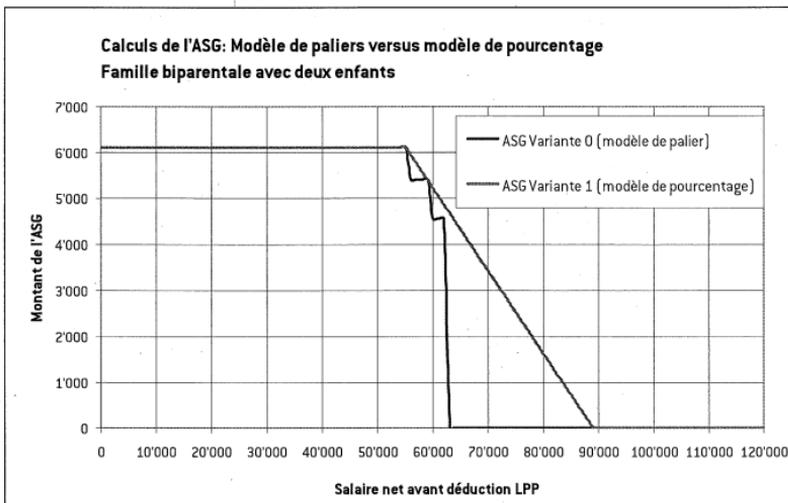
Le revenu déterminant correspond au salaire net avant déduction de la LPP. Le calcul se fait à l'aide de la formule suivante:

$$ASG = M - \{ (\text{Revenu déterminant} - F) * QP \}$$

Jusqu'à un salaire net (avant déduction de LPP) de 55'000 francs (franchise), le montant maximal de la prestation est accordé, à savoir 6'120 francs par an. Ensuite les allocations sociales genevoises (ASG) diminuent de 180 francs par tranche de 1'000 francs. Nous proposons de faire dépendre le montant maximal de la prestation ainsi que la franchise de la situation familiale. L'idéal serait que la quote-part soit la même pour tous les cas types de ménage.

Dans le graphique G.5.3, nous confrontons les deux modes de conception de la prestation. La courbe bleue montre le calcul actuel de la prestation. On reconnaît bien la diminution de l'ASG en fonction de l'augmentation du revenu. A cet égard, les trois paliers A, B, C sont visibles. Avec le calcul de l'ASG basé sur le modèle de pourcentage proposé (courbe rouge), le montant de la prestation diminue de façon continue.

G. 5.3 Allocation sociale actuelle et optimisée

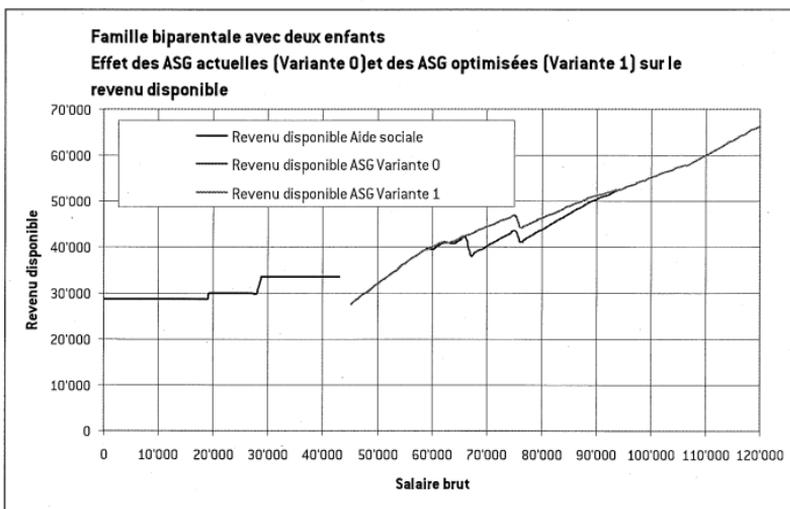


Par une variation de la franchise, on peut modifier le cercle des bénéficiaires: en augmentant la franchise actuelle de 55'000 francs, la courbe se déplace vers la droite et le cercle de bénéficiaires s'agrandit alors que, en diminuant cette même franchise, la courbe se déplace vers la gauche ce qui

aurait pour conséquence une diminution du cercle de bénéficiaires. Par ailleurs, la quote-part agit au niveau de l'inclinaison de la courbe.

Dans le graphique ci-dessous, nous montrerons l'effet de l'ASG sur l'évolution du revenu disponible. La courbe rouge représente le tracé du revenu disponible qui résulte du calcul optimisé basé sur un modèle de calcul dit de pourcentage (Variante 1). L'avantage de ce calcul alternatif résulte dans sa capacité à éliminer les paliers. Le revenu disponible évolue donc régulièrement alors que le modèle des paliers produisait de légers reculs lors des passages de paliers (aux salaires bruts de 60'000 et de 64'000 francs) et un effet de seuil important lors du retrait de la prestation à 67'000 francs. Dans la variante optimisée, les ménages les plus fortement pénalisés par le concept actuel de l'ASG, à savoir les ménages gagnant des salaires bruts entre 67'000 et 73'000 francs ne subissent plus du tout cette inégalité de traitement. Leur revenu disponible augmente avec chaque franc que leur salaire augmente. L'effet de seuil que l'on observe à un salaire brut de 76'000 francs est dû au subside d'assurance maladie.

G. 5.4 Tracé du revenu disponible tenant compte des ASG actuelles et optimisées



En guise de résumé

Les avantages du modèle de pourcentage proposé pour calculer l'ASG résident dans le fait que ce modèle évite l'apparition de paliers et d'effets de seuil et par conséquent des injustices de traitement. Par ailleurs, le calcul est assez facilement compréhensible et, idéalement, on applique la même quote-part à tous les cas types de ménage. Cependant, les calculs en tant que tels sont un peu plus complexes que ceux du modèle des paliers ce que l'on peut considérer comme un désavantage.

5.2 Optimisation des subsides d'assurance maladie

Par la suite, nous proposerons deux alternatives au calcul actuel des subsides d'assurance maladie. Ces calculs alternatifs sont conçus de sorte à ce qu'ils n'engendrent pas d'effet de seuil lors de la diminution et de la fin du droit à la prestation. Nous appliquons les simulations de ces calculs alternatifs à nouveau au cas type de la famille biparentale avec deux enfants. Dans le chapitre 3.1.2 nous avons vu que les subsides produisent un léger recul du revenu disponible lors du passage de palier à 64'000 francs de salaire brut et un important effet de seuil après leur suppression à un salaire brut de 76'000 francs. Les deux variantes optimisées présentées ci-dessous permettent d'éliminer ces effets non désirés. Alors que la première variante consiste comme dans le cas des allocations sociales en un modèle de pourcentage, la deuxième variante est un modèle dégressif.

5.2.1 Modèle de pourcentage

Les paramètres du modèle de calcul actuel qui procède par paliers sont présentés dans le schéma S.5.5.

S.5.5 Paramètres des subsides d'assurance maladie d'après le modèle des paliers actuel (famille biparentale avec deux enfants, en francs (2006))

Groupe	Revenu net		Par adulte	Par enfant	Subside par famille (total)
	Limite inférieure	Limite supérieure			
A	0	31'000	960.-	1'200.-	4'320.-
B	31'001	47'000	720.-	1'200.-	3'840.-
C	47'001	59'000	360.-	1'200.-	3'120.-

Remarque: nous stipulons que les cas types considérés n'ont pas de fortune

La variante 1 présente la première alternative au calcul actuel en proposant de calculer le montant du subside sur la base d'un modèle de pourcentage. Afin de garantir que tous les usagers qui bénéficient actuellement de la prestation continuent à en profiter dans la variante optimisée, il a fallu choisir une franchise élevée correspondant à 50'000 francs. Le choix d'une franchise inférieure engendrerait la perte du droit pour une partie des bénéficiaires actuels. Le tableau ci-dessous contient les paramètres du modèle de pourcentage.

S.5.6 Paramètres du modèle de pourcentage

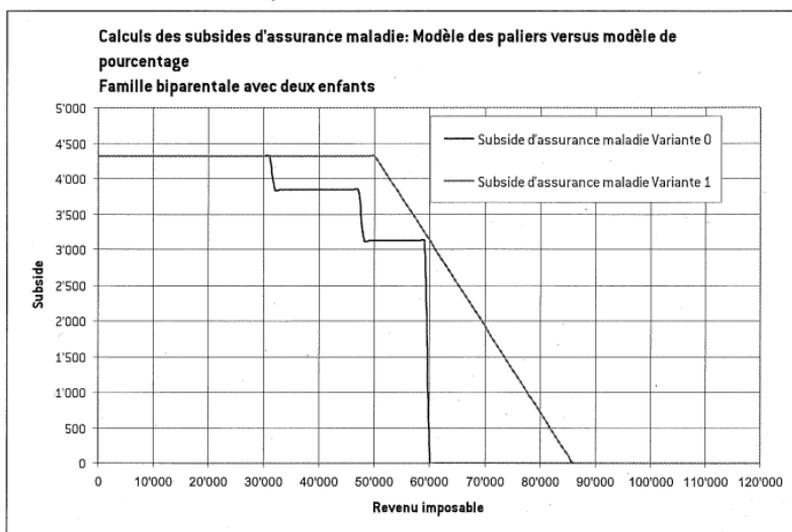
PR	Prime de référence	4'320.-
F	Franchise	50'000.-
QP	Quote-Part	12,0%

Le revenu déterminant est le revenu net d'après la déclaration d'impôt. Le calcul du subside se fait à l'aide de la formule suivante:

$$\text{Subside} = \text{PR} \cdot \{ (\text{Revenu déterminant} - \text{Franchise}) * \text{QP} \}$$

Dans le graphique ci-dessous, nous comparons les montants des subsides dans les deux types de calcul. La variante 0 représente le système actuel du calcul par paliers (courbe bleue) alors que la variante 1 correspond à la proposition optimisée sous forme de modèle de pourcentage (courbe rouge).

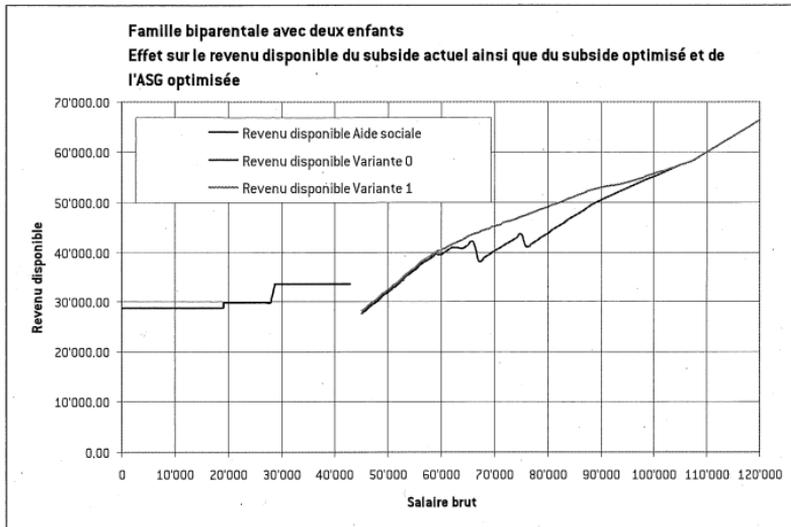
G.5.7 Subside actuel et subside optimisé



Etant donné que l'on accorde dans le modèle de pourcentage une franchise jusqu'à un revenu imposable de 50'000 francs, la ligne rouge stagne tout d'abord à un niveau horizontal. Entre le revenu imposable de 50'000 et 85'000 francs, le subside est réduit de façon linéaire.

Le graphique suivant montre l'effet du modèle de pourcentage sur le revenu disponible. A cet égard, nous montrerons l'effet combiné des subsides optimisés et des allocations sociales optimisées telles que proposées dans le sous-chapitre précédent (cf. 5.1).

G.5.8 Tracé du revenu disponible tenant compte du subside actuel et du subside optimisé



En guise de résumé

Le modèle optimisé qui calcule les subsides à l'aide d'un modèle de pourcentage (Variante 1) ne produit aucun effet non désiré, les paliers peuvent être complètement éliminés. Le revenu disponible augmente au fur et à mesure que le salaire brut augmente. Les avantages et désavantages de ce principe de calcul sont les mêmes que dans le cas des allocations sociales (voir plus haut).

Afin de ne pénaliser aucun des bénéficiaires actuels des subsides, il faut élargir le cercle des bénéficiaires potentiels jusqu'à des salaires bruts de 85'000 francs. Il est possible de concevoir des subsides qui montrent une évolution analogue, mais sur un niveau plus bas. Une telle solution éviterait l'avènement d'effets de seuil mais pénaliserait une partie des bénéficiaires actuels. Comme conséquence d'une telle solution, il n'est pas exclu que l'on créerait de nouvelles incitations pour certaines catégories de revenus très bas à entrer à l'aide sociale. Un tel effet serait certes non souhaitable.

5.2.2 Modèle dégressif

Une autre variante de calcul du subside d'assurance maladie est le modèle dégressif. Celui-ci évite également que des effets de seuil se produisent lors de la diminution et de la suppression du subside. Le calcul de cette variante, appelée ci-dessous variante 2, est défini par les paramètres suivants:

S. 5.9 Paramètres du modèle dégressif

B	Diviseur	10
C	Potence	3,00
F	Franchise	28'000
PR	Prime de référence	4'320

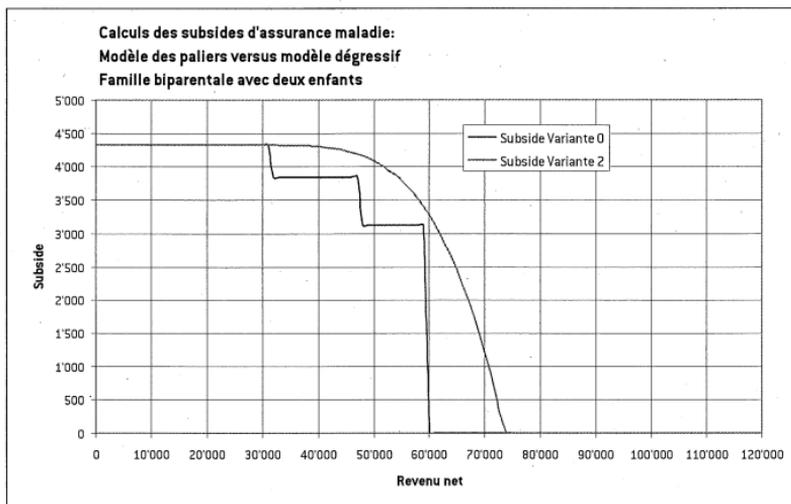
Le calcul se fait de manière analogue au modèle de pourcentage avec la différence que le taux n'est plus le même pour tous les revenus mais dépendant de ceux-ci. La formule suivante permet de calculer la prestation:

$$\text{Quote-part} = \left\{ \frac{(\text{Revenu déterminant} - F) * 10'000}{B} \right\}^C$$

$$\text{Subside} = \text{PR} - \text{Quote-part} * \text{Revenu déterminant}$$

Dans le graphique G.5.10, nous comparons le niveau du subside actuel (Variante 0) avec celui qui résulte du calcul dégressif (Variante 1).

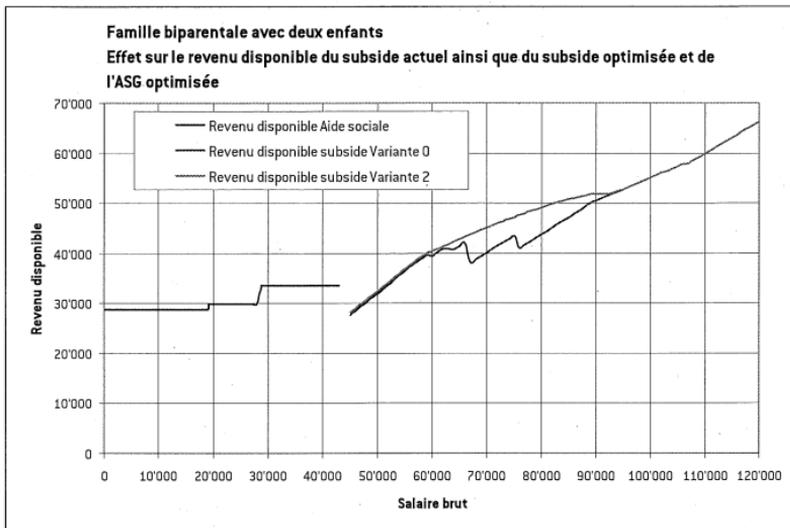
G. 5.10 Niveau des subsides d'assurance maladie



A nouveau, les paramètres ont été choisis pour que tous les bénéficiaires actuels de la prestation continuent à en profiter.

Dans le graphique G.5.11, nous montrerons l'effet du subside calculé à l'aide du modèle dégressif sur le revenu disponible. A nouveau, la variante 2 du revenu disponible tient compte non seulement du subside optimisé mais aussi des ASG optimisées telles que proposées au chapitre 5.1.

G.5.11 Tracé du revenu disponible tenant compte du subside actuel et du subside optimisé



Si l'on souhaite conserver les acquis pour tous les bénéficiaires actuels, on doit choisir des paramètres qui ont pour conséquence que ce modèle produit un tracé du revenu presque identique à celui qui résultait du modèle de pourcentage.

En guise de résumé

Le modèle dégressif permet de produire un subside décroissant en fonction du salaire en augmentation, sans pour autant former des effets négatifs lors de la diminution ou de la suppression de la prestation. Toutefois, le calcul est plus complexe et moins compréhensible pour des non-spécialistes que celui du modèle des paliers. Il peut s'avérer utile d'appliquer les deux variantes optimisées du subside à d'autres cas types de ménage afin de mieux apprécier leurs avantages et désavantages respectifs.

5.3 Optimisation de l'aide sociale

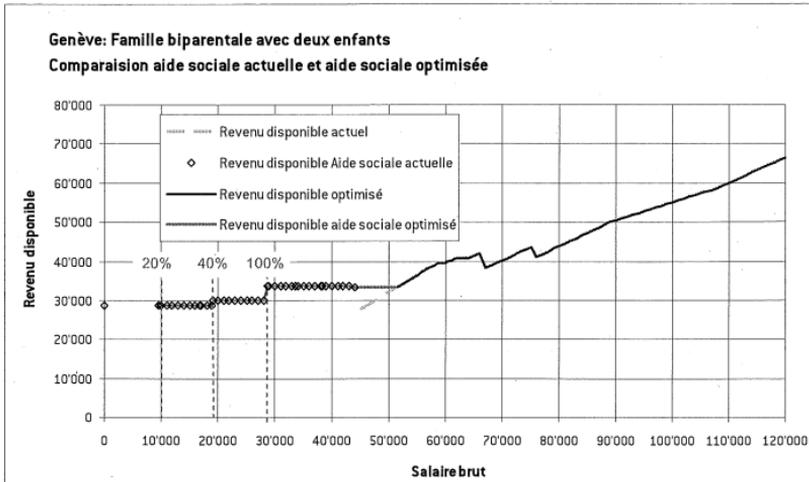
Afin d'éliminer les effets de seuil dus aujourd'hui à la conception du droit à l'aide sociale, la seule voie consiste à agir au niveau de la définition du droit à l'aide sociale. Les normes actuelles qui définissent le droit à l'aide sociale ne tiennent pas compte, comme nous l'avons vu plus haut, des éléments incitatifs (en particulier la franchise sur le revenu). Ce n'est ainsi qu'en intégrant ces derniers dans le barème d'entrée et de sortie de l'aide sociale qu'on peut éliminer les injustices actuelles existantes entre ménages au bénéfice de l'aide sociale et ménages dont le salaire ne donne tout juste pas droit à cette prestation. Comme nous l'avons montré au chapitre 3.4, à Genève, la charge d'impôt n'influence pas cet effet de seuil étant donné que les ménages à bas revenu ne sont quasiment pas imposés.

Dans ce chapitre, nous montrerons dans un premier temps l'impact sur le tracé du revenu disponible qu'aurait la prise en compte de la franchise sur le revenu dans la définition du droit à l'aide sociale. Tous les autres paramètres actuellement en vigueur pour déterminer ce droit et pour calculer les prestations d'aide sociale octroyées aux personnes dont le droit a préalablement été reconnu, n'ont pas été touchés.

Dans le graphique 5.12, nous voyons le tracé actuel du revenu disponible (lignes à losanges et discontinue) ainsi que celui qui résulterait d'une prise en compte de la franchise dans la définition du droit à l'aide sociale (lignes continues rouge et bleu). Il ressort clairement de cette représentation que l'effet de seuil serait entièrement éliminé grâce à la prise en compte de la franchise. Dans cet exemple précis, les ménages dont les revenus se situent entre 45'000 et 51'000 francs bruts auraient, suite à une telle adaptation, droit à un soutien partiel de l'aide sociale. Ces ménages ne seraient donc plus touchés par l'injustice actuelle du système. En d'autres termes, une telle optimisation de l'aide sociale éliminerait les incitations négatives au travail qui pénalisent aujourd'hui les ménages à bas revenus n'ayant tout juste pas droit à l'aide sociale. Dans ce scénario optimisé, la sortie de l'aide sociale n'engendre pas de perte du revenu disponible. A l'inverse, le début de droit à l'aide sociale n'améliorerait pas ce même revenu disponible.³

³ Dans ce constat, nous ne tenons pas compte que les bénéficiaires de l'aide sociale bénéficient de quelques avantages supplémentaires tels que la prise en compte de la franchise de l'assurance maladie et évtl. des frais circonstanciels. Les ménages dont les revenus se situent juste au-dessus du droit à l'aide sociale doivent assumer entièrement ces dépenses.

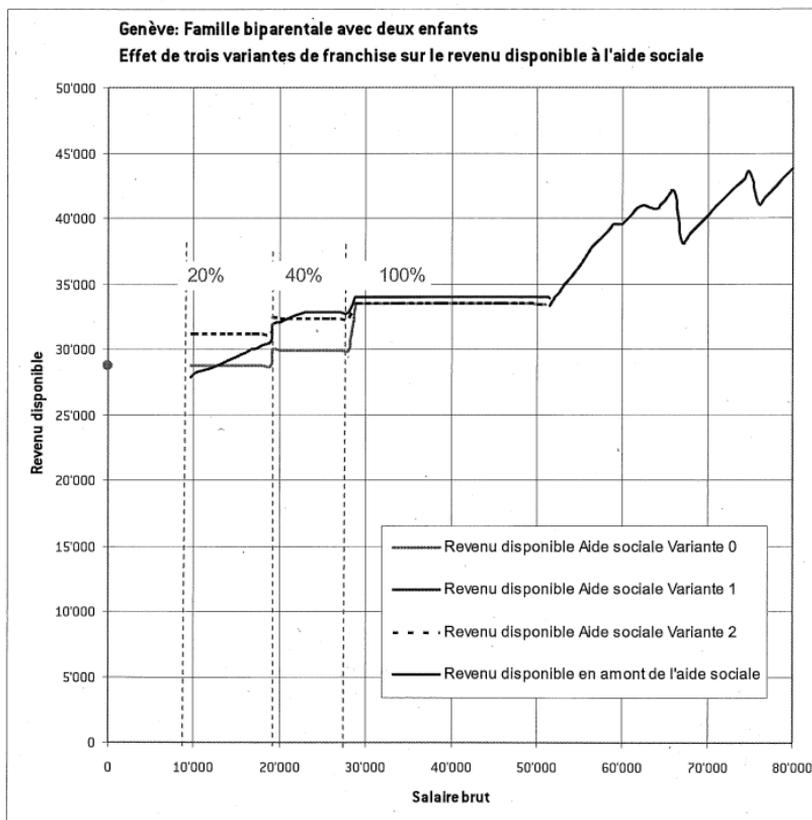
G. 5.12 Aide sociale actuelle et aide sociale optimisée



Dans un deuxième temps, nous proposons ci-dessous d'examiner deux variantes de franchises afin d'apprécier leur effet sur le tracé de l'aide sociale d'un côté et sur l'entrée et la sortie de cette dernière de l'autre côté. Il s'agit dans la Variante 1 du modèle de la franchise bâlois appliqué à l'exemple genevois. Ce modèle consiste à accorder une franchise sur un tiers du salaire jusqu'à un plafond maximal de 6'500 francs par an (y compris une franchise de 500 francs sur le 13ème salaire). La Variante 2 s'inspire du modèle de la franchise existant dans le canton du Valais qui ne prend pas en compte pour le calcul de l'aide sociale les premiers 6'000 francs de salaire gagné par année. Les deux variantes de franchises ont été calculées pour l'exemple de l'aide sociale optimisée tenant compte de la franchise dans la définition du droit à la prestation.

Le graphique 5.13 compare les tracés des revenus disponibles résultant des trois variantes de franchise. La Variante 0 représente le tracé du revenu disponible intégrant la franchise actuelle de Genève dans la définition du droit d'entrée et de sortie de l'aide sociale.

G 5.13 Différentes conceptions de franchises sur le revenu



Il ressort du graphique qu'au niveau du salaire brut qu'il faut gagner pour sortir de l'aide sociale, les trois variantes ne se distinguent pas. Or, dans les deux variantes alternatives, les bas revenus sont un peu mieux lotis que dans la variante actuelle. Le modèle valaisan (Variante 2) favorise le plus les revenus très bas. Le plafond qui fixe la franchise maximale est atteint dans ce modèle au même salaire que dans la variante 0. Quant au modèle bâlois, il s'agit d'un modèle de pourcentage qui est calqué sur le montant du revenu. Chaque franc gagné de plus à l'aide sociale se répercute sur un revenu disponible plus élevé, jusqu'au plafond de 6'500 francs (qui est un peu plus élevé que dans les deux autres modèles grâce au 13^{ème} salaire pris en compte).

En guise de résumé

L'optimisation de l'aide sociale suppose la prise en compte de la franchise sur le revenu dans la définition du droit à l'aide sociale. De cette façon, on éliminerait les effets de seuil importants existant aujourd'hui à Genève puisque les ménages à bas revenu y entrent trop tard à l'aide sociale,

voire y perdent trop tôt leur droit à cette prestation. Une telle adaptation des barèmes d'entrée et de sortie de l'aide sociale aurait un effet sur le cercle des bénéficiaires potentiels de l'aide sociale. Or, il ne s'agirait que de soutiens partiels ne représentant parfois que de très petits montants. Par ailleurs, d'éventuelles estimations concernant un élargissement attendu des bénéficiaires devraient tenir compte du nombre élevé d'ayants droit qui renoncent à faire valoir leur droit à l'aide sociale.

Quant aux différents modèles de franchise, leur choix est un choix politique. Lorsqu'on souhaite stimuler tout particulièrement l'exercice d'activités lucratives à bas revenu voire à bas taux d'activité, il faudrait privilégier le modèle valaisan. Si l'on souhaite proposer un modèle de pourcentage, on penche plutôt vers le modèle bâlois. La franchise peut soit dépendre du taux d'activité soit du salaire. A cet égard, le modèle actuellement en vigueur à Genève pourrait facilement être modifié en un modèle de pourcentage dépendant du taux d'activité. Cela signifierait que la franchise serait désormais directement liée au taux précis d'activité jusqu'au plafond défini (taux d'activité égal taux de la franchise maximale).

6. Conclusion

Les analyses effectuées dans ce rapport montrent qu'il existe à Genève un réel besoin d'optimisation des allocations sociales, des subsides d'assurance maladie et de l'aide sociale si l'on souhaite que travailler vaille la peine pour tout le monde. Nous avons pu identifier des effets de seuil qui touchent tout d'abord les ménages dont le revenu ne donne juste pas droit à l'aide sociale. Les ménages dans lesquels ne travaille qu'une seule personne et dont le salaire se situe entre 1 et environ 7'000 francs au-dessus de la limite de revenu de l'aide sociale sont actuellement frappés par l'effet de seuil. Plus le salaire est proche de la limite de revenu, plus l'effet de seuil est grand. Ainsi, il existe aujourd'hui pour ces ménages une incitation de facto à baisser leur salaire, voire à ne pas travailler puisque leur revenu disponible est plus élevé à l'aide sociale. La fiscalité n'intervient dans les cas types examinés pas sur ces effets de seuil. Nos analyses ont montré que Genève exonère de facto les bas revenus quasi totalement de l'impôt. Aussi, un éventuel abaissement des normes d'aide sociale n'aurait aucune incidence sur cet effet de seuil puisque celui-ci apparaîtrait tout simplement à un niveau plus bas de revenu. C'est ainsi que la prise en compte des éléments d'incitation (en particulier la franchise sur le revenu) dans le calcul du droit à l'aide sociale qui permettrait d'éliminer cet effet de seuil.

Quant aux allocations sociales, les effets de seuil identifiés touchent aussi des catégories de bas salaires, mais il ne s'agit pas des mêmes catégories que celles affectées par les effets de seuil de l'aide sociale. Par rapport aux allocations sociales, nous retenons des analyses effectuées qu'elles posent problème en particulier au niveau de la suppression des allocations. A cet égard, nous recommanderions d'introduire un modèle dégressif de la prestation basé sur un modèle de calcul dit de pourcentage. Dans ce rapport, nous proposons à titre d'exemple des paramètres de calcul. Leur choix concret présupposerait un certain nombre de décisions politiques quant au cercle de bénéficiaires qui devraient profiter de cette prestation à l'avenir et des coûts d'une telle adaptation. Il faudrait en tout cas calculer d'autres cas types de ménages pour apprécier l'effet concret des paramètres choisis. Les mêmes constats valent pour les subsides d'assurance maladie et les deux modèles d'optimisation proposés. Dans ce dernier cas, les effets de seuil touchent plus particulièrement des ménages de la classe moyenne.

Berne, le 22 février 2008.