

ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

*Effets de seuil et
effets pervers sur l'activité*

Rapport de recherche n° 14/12



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des articles de fond et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Franziska Ehrler, Caroline Knupfer, Yann Bochsler
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Monbijoustr. 22
Case postale
3000 Berne 14
Tél. +41 (0) 31 326 19 19 / Fax +41 (0) 31 326 19 10
E-mail: admin@skos.ch
Internet: www.skos.ch

Renseignements: Joana Guldemann
Domaine Famille, Générations et Société
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tél. +41 (0) 31 322 91 73
E-mail: joana.guldemann@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659

Copyright: Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Numéro de commande: 318.010.14/12f

SKOS CSIAS COSAS

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

Effets de seuil et effets pervers sur l'activité

Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements

Rapport de base en réponse au Postulat du conseiller aux Etats Claude Hêche (09.3161), à l'attention de l'office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de la conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Franziska Ehrler, Caroline Knupfer, Yann Bochsler

Berne, juin 2012

Monbijoustrasse 22, Case postale, CH-3000 Berne 14
T +41 (0)31 326 19 19, F +41 (0)31 326 19 10
admin@skos.ch, www.skos.ch

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Deux études de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) publiées en 2007 ont montré qu'une augmentation du revenu du travail peut avoir pour effet de réduire l'argent effectivement à disposition du ménage concerné selon la façon dont les prestations et les contributions sous condition de ressources sont aménagées par les collectivités publiques. Ces pertes financières systémiques s'expliquent par le fait que l'augmentation du revenu du travail s'accompagne, pour le ménage concerné, de l'extinction de tout ou partie de son droit à certaines prestations et/ou entraîne des dépenses supplémentaires. La réglementation des prestations et des contributions sous condition de ressources est une compétence cantonale.

En 2009, le conseiller aux Etats Claude Hêche a déposé le postulat «Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil» (Po. 09.3161), lequel invitait le Conseil fédéral à examiner si le système de prestations et de contributions sous condition de ressources entraîne toujours des pertes financières pour les ménages et à montrer de quelle façon il peut y être remédié le cas échéant. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont alors décidé conjointement de confier à la CSIAS la réalisation d'un rapport de base sur cette problématique.

Le présent rapport montre que la majorité des cantons ont pris des mesures visant à éradiquer les pertes financières systémiques. Cependant, les modalités des prestations et des contributions sous condition de ressources restent telles qu'elles entraînent des pertes pour les ménages dans presque tous les cantons. Les pertes financières les plus fréquentes sont induites par l'avance sur contributions d'entretien, se produisent dans le segment de revenus donnant droit à l'aide sociale ou résultent de l'imposition des revenus des allocataires de l'aide sociale. Sur la base de la documentation disponible, il est impossible d'évaluer l'ampleur et l'urgence des réformes demeurant nécessaires.

Les pertes financières subies par les ménages en raison des modalités des prestations et des contributions sous condition de ressources sont à l'origine d'injustices. Elles ont pour conséquence qu'à conditions comparables, le revenu disponible libre diffère d'un ménage à l'autre. De plus, l'augmentation du revenu du travail est sanctionnée par une punition financière, ce qui peut aussi dissuader certains ménages allocataires de prestations sous condition de ressources de sortir de ces régimes. Les principes d'action (bonnes pratiques) élaborés dans le cadre du projet constituent une bonne base pour réaménager les prestations et les contributions sous condition de ressources de telle sorte qu'elles n'entraînent plus de perte financière pour les ménages.

Ludwig Gärtner
Vice-directeur
Responsable du domaine Famille, générations et société

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Im Jahr 2007 zeigte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in zwei Studien auf, dass die Art und Weise, wie die Bedarfsleistungen und Abgaben ausgestaltet sind, zu systembedingten Einkommenseinbussen (Schwelleneffekten) führen kann. Erhöht demnach ein Haushalt das Erwerbseinkommen, kann es sein, dass er am Ende über weniger Geld frei verfügt als zuvor, da Leistungen teilweise oder ganz wegfallen und/oder zusätzliche Ausgaben hinzukommen. Die Zuständigkeit für die Regelung der Bedarfsleistungen und Abgaben liegt bei den Kantonen.

2009 reichte Ständerat Claude Hêche das Postulat «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» (Po. 09.3161) ein, in dem er den Bundesrat aufforderte, gemeinsam mit den Kantonen zu prüfen, inwiefern das System der Bedarfsleistungen und Abgaben weiterhin Einkommenseinbussen verursacht. Zudem sollte aufgezeigt werden, wie solche Einkommenseinbussen vermieden werden können. Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV gab gemeinsam mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) der SKOS den Auftrag, zu diesen Fragestellungen einen Grundlagenbericht zu erstellen.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass in den letzten Jahren die Mehrheit der Kantone Massnahmen ergriffen hat, um systembedingte Einkommenseinbussen zu eliminieren. In fast allen Kantonen bewirkt die Ausgestaltung der Bedarfsleistungen und Abgaben aber weiterhin Einkommenseinbussen. Am häufigsten treten Einkommenseinbussen bei der Alimentenbevorschussung, im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und in Zusammenhang mit der Besteuerung der Einkommen von Sozialhilfebeziehenden auf. Wie dringlich und bedeutend der verbleibende Anpassungsbedarf noch ist, lässt sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Grundlagen nicht beurteilen.

Einkommenseinbussen, welche durch die Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben verursacht werden, führen zu Ungerechtigkeiten: Zum einen haben sie zur Folge, dass Haushalte mit ähnlichen Voraussetzungen über unterschiedliche Einkommen verfügen. Zum andern wird die Steigerung des Erwerbseinkommens finanziell bestraft. Dies kann auch dazu führen, dass die Ablösung von Haushalten von Bedarfsleistungen unter Umständen verhindert wird. Die im Rahmen des Projektauftrages entwickelten Grundsätze (Good Practices) bieten eine gute Grundlage, die Bedarfsleistungen und die Abgaben so anzupassen, dass diese zu keinen Einkommenseinbussen führen.

Ludwig Gärtner

Vizedirektor

Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Nel 2007 la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) aveva rilevato in due studi che gli oneri e le prestazioni in funzione del bisogno sono impostati in modo tale da poter causare diminuzioni di reddito sistemiche (effetti soglia). Un'economia domestica il cui reddito da lavoro aumenti potrebbe così ritrovarsi in definitiva ad avere a disposizione meno denaro di prima, poiché le prestazioni potrebbero essere ridotte o soppresse e/o potrebbero aggiungersi spese supplementari. Il disciplinamento degli oneri e delle prestazioni in funzione del bisogno è di competenza dei Cantoni.

Nel 2009 il consigliere agli Stati Claude Hêche ha depositato il postulato «Sicurezza sociale. Esame delle conseguenze degli effetti soglia» (Po. 09.3161), nel quale invitava il Consiglio federale a verificare – di comune accordo con i Cantoni – in che misura il sistema degli oneri e delle prestazioni in funzione del bisogno provocasse ancora diminuzioni di reddito e a illustrare i possibili modi per evitarle. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) hanno incaricato la COSAS di redigere un rapporto in merito a queste domande.

Il presente rapporto mostra che negli ultimi anni la maggior parte dei Cantoni ha adottato misure volte ad eliminare le diminuzioni di reddito sistemiche. In quasi tutti i Cantoni, però, l'impostazione degli oneri e delle prestazioni in funzione del bisogno continua a provocarne. Nella maggior parte dei casi, questi effetti si riscontrano nell'anticipo degli alimenti, nella fascia di reddito che dà diritto all'aiuto sociale e in relazione all'imposizione fiscale del reddito conseguito dai beneficiari dell'aiuto sociale. Le basi attualmente disponibili non consentono di valutare l'entità e l'urgenza degli adeguamenti ancora necessari.

Le diminuzioni di reddito causate dall'impostazione degli oneri e delle prestazioni in funzione del bisogno determinano ingiustizie. Da una parte, fanno sì che le economie domestiche in condizioni analoghe dispongano di redditi diversi; dall'altra, l'aumento del reddito da lavoro risulta penalizzato in termini finanziari. Ciò può anche contribuire ad impedire che, a seconda delle circostanze, le economie domestiche non beneficino più di prestazioni in funzione del bisogno. I principi sviluppati nel quadro del mandato del progetto (buone pratiche) forniscono buone basi per adeguare gli oneri e le prestazioni in funzione del bisogno in modo che questi non provochino diminuzioni di reddito.

Ludwig Gärtner

Vicedirettore

Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword of the Federal Social Insurance Office

In 2007 the Swiss Conference on Social Welfare (SKOS) produced two studies demonstrating that the design of cantonally regulated means-tested benefits as well as social security contributions and taxes can lead to income cuts (threshold effects). For example, a household whose earnings have risen could ultimately find themselves with less disposable income because certain benefits would cease or be reduced and/or they would have to pay more social security contributions and taxes.

In 2009 Claude Hêche, a member of the Council of States, submitted a postulate entitled «Social Security. Threshold Effects and their Impact» (Po. 09.3161), in which he called on the Federal Council and the cantons to examine how serious the problem is of drops in household income due to the current design of means-tested benefits and social security contributions/taxes. Their work should also provide pointers on possible remedies. In response, the Federal Social Insurance Office and the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Social Affairs (SODK) jointly commissioned SKOS to compile a background report on the issue.

The present report shows that over the last few years most cantons have introduced measures to eliminate the relevant flaws in the system. However, in nearly all cases, problems persist, with certain households experiencing income cuts directly due to the design of means-tested benefits and social security contributions/taxes. The primary problem areas were alimony advances, the disbursement of social welfare related benefits and the taxation of social welfare claimants' income. However, it is difficult to say with any certainty how pressing and serious the need for further adjustments is.

Income cuts induced by the design of means-tested benefits and social security contributions/taxes lead to inequalities. On the one hand, the income of almost identical households may vary, while on the other higher earnings are financially penalised. A knock-on effect of this situation is that certain households are unable to leave the means-tested benefit system. The good practices developed as part of this research project should provide a firm foundation on which to develop means-tested benefits and social security contributions/taxes that do not have a negative impact on household income.

Ludwig Gärtner
Deputy Director FSIO
Head of Family, Generations and Society Domain

Table des matières

Résumé	V
Zusammenfassung	XI
Riassunto	XVII
Summary	XXIII
1 Situation initiale	1
1.1 Mandat et questions posées	1
1.2 Structure du rapport	2
1.3 Définitions et concepts	2
2 Méthodologie et conception de l'enquête	8
2.1 Mesure, modélisation et estimation des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité : aspects méthodologiques	8
2.1.1 Cas types	8
2.1.2 Systèmes cantonaux de prélèvements et de transferts sélectionnés	9
2.1.3 Estimation des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité	11
2.2 Conception de l'enquête	12
2.2.1 Analyse documentaire	12
2.2.2 Enquête écrite	13
2.2.3 Entretiens	13
3 Injustices générées par les systèmes de sécurité sociale	15
3.1 Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité : naissance d'une question de politique sociale en Suisse	15
3.2 Etude scientifique de la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité en Suisse	16
3.3 Problématique des effets de seuil pour la politique sociale : la perception à l'échelle cantonale et fédérale	18
3.4 Les effets de seuil comme problème de la politique sociale dans la littérature internationale	18
3.5 Bilan	21
4 Effets de seuil dans les cantons	23
4.1 Fréquence des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative en 2006	23
4.2 Initiatives pour réduire les effets de seuil dans les cantons	25
4.2.1 1 ^{er} défi: entrée et sortie de l'aide sociale	29
4.2.2 2 ^e défi: extinction du droit à l'avance sur pension alimentaire	42
4.2.3 3 ^e défi : échelonnement de la réduction individuelle des primes (RIP)	49
4.2.4 4 ^e défi : échelonnement du barème de l'accueil extrafamilial pour enfants	54
4.2.5 5 ^e défi : harmonisation des prestations sous condition de ressources	57
4.3 Conclusion	59

5.	Bonnes pratiques pour éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité, en lien avec certaines prestations sociales, les impôts, ainsi que les tarifs de l'accueil extrafamilial pour enfants	63
5.1	Bonnes pratiques: aide sociale.....	65
5.1.1	Brève définition	65
5.1.2	Pourquoi recommander de bonnes pratiques?	65
5.1.3	Principes pour l'organisation de l'aide sociale.....	65
5.1.4	Conclusion.....	68
5.2	Bonnes pratiques : avance sur contributions d'entretien	69
5.2.1	Brève définition	69
5.2.2	Pourquoi recommander de bonnes pratiques?	69
5.2.3	Principes pour l'organisation de l'avance sur contributions d'entretien.....	69
5.2.4	Conclusion.....	78
5.3	Bonnes pratiques : réduction individuelle des primes d'assurance-maladie.....	79
5.3.1	Brève définition	79
5.3.2	Pourquoi recommander de bonnes pratiques ?	79
5.3.3	Principes pour l'organisation de la réduction individuelle des primes	79
5.3.4	Conclusion.....	87
5.4	Bonnes pratiques : prestations complémentaires pour les familles.....	88
5.4.1	Brève définition	88
5.4.2	Pourquoi recommander de bonnes pratiques ?	88
5.4.3	Principes concernant l'organisation des prestations complémentaires pour les familles.....	90
5.4.4	Concluion.....	95
5.5	Bonnes pratiques en matière de tarifs parentaux pour l'accueil extrafamilial des enfants	96
5.5.1	Brève définition	96
5.5.2	Pourquoi recommander de bonnes pratiques ?	96
5.5.3	Principes pour l'organisation des tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants.....	96
5.5.4	Conclusion.....	104
5.6	Bonnes pratiques : impôts	105
5.6.1	Brève définition et exposé de la problématique	105
5.6.2	Pourquoi recommander de bonnes pratiques ?	105
5.6.3	Prévention des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité résultant de l'imposition des bas revenus	105
5.6.4	Conclusion.....	114
6.	Conclusions.....	115
	Bibliographie.....	119
	Annexe	123
	Annexe 1	124
	Annexe 2	125
	Annexe 3	140
	Annexe 4	141
	Annexe 5	150
	Annexe 6	152

Abréviations

AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC	Code civil suisse
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFF	Département fédéral des finances
FR	Franchise sur le revenu
LAMal	Loi sur l'assurance-maladie
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PC	Prestations complémentaires
PCFam	Prestations complémentaires pour les familles
RIP	Réduction individuelle des primes d'assurance-maladie
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UE	Union européenne

Cantons

AG	Argovie	NW	Nidwald
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures	OW	Obwald
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures	SG	Saint-Gall
BE	Berne	SH	Schaffhouse
BL	Bâle-Campagne	SO	Soleure
BS	Bâle-Ville	SZ	Schwyz
FR	Fribourg	TG	Thurgovie
GE	Genève	TI	Tessin
GL	Glaris	UR	Uri
GR	Grisons	VD	Vaud
JU	Jura	VS	Valais
LU	Lucerne	ZG	Zoug
NE	Neuchâtel	ZH	Zurich

Partis politiques

PDC	Parti démocrate-chrétien de Suisse
PEV	Parti évangélique suisse
PLR	Parti libéral-radical suisse
Lega	Lega dei Ticinesi
PSS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

Résumé

Le présent rapport fait le point sur l'état actuel de la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité¹ dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources et formule des principes d'action pour y répondre. L'analyse se fonde sur les réformes cantonales menées ces dernières années, qui permettent de se faire une idée précise de la manière dont cette problématique a été abordée.

1. Bases et méthode

Le présent rapport a pour origine le postulat « Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil » déposé par le conseiller aux Etats Claude Hêche (Po. 09.3161). L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont chargé la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) d'élaborer la base de la réponse du Conseil fédéral à ce postulat. Les deux études précédemment publiées par la CSIAS – « Impôts, transferts et revenus en Suisse » (Knupfer/Bieri 2007) et « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse » (Knupfer et al. 2007) – constituent le point de départ et la base de comparaison de cet examen. Ces travaux examinaient pour la première fois à l'échelle suisse le revenu disponible libre² des ménages menacés par la pauvreté. Le présent rapport met à jour et approfondit les résultats de ces études.

Il cherche à répondre aux questions suivantes :

- Quels efforts ont été accomplis ou prévus dans les cantons depuis 2006 pour réduire les effets de seuil ?
- Sur quelles prestations ces efforts portent-ils ?
- Quelles sont les expériences faites par les cantons qui ont réduit les effets de seuil ?
- Quels principes d'action et bonnes pratiques peuvent être tirés de l'analyse de la problématique des effets de seuil dans les cantons ?

Cette étude reprend pour l'essentiel l'approche méthodologique des deux études citées de la CSIAS. L'idée est d'identifier et de comparer, sur la base du revenu disponible libre de plusieurs types de ménage, les effets problématiques générés par les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Ces systèmes font l'objet de deux types de comparaison : une comparaison transversale visant à dresser l'état de la situation en Suisse en 2011 ; une comparaison longitudinale visant à identifier les changements intervenus entre 2006 et 2011. Outre une analyse de documents, plusieurs modalités d'enquête ont été utilisées (enquête écrite auprès des cantons et entretiens d'approfondissement avec des experts dans les cantons de Bâle-Ville, de Genève et de Vaud) pour analyser les réformes menées et leurs incidences sur la problématique des effets de seuil. Des bonnes pratiques ont été élaborées à partir des résultats de cette analyse. Par ailleurs, des workshops ont été réalisés avec des experts qui avaient étudié récemment les réformes menées dans leurs cantons respectifs.

1 On parle d'effet de seuil lorsqu'une augmentation même minime du revenu de l'activité lucrative provoque une brusque baisse du revenu disponible libre, et d'effet pervers sur l'activité lorsqu'une baisse constante du revenu disponible libre touche un segment de revenu relativement étendu.

2 Le revenu disponible libre désigne le revenu qui reste à disposition d'un ménage après que les frais fixes (loyer, primes d'assurance-maladie et frais éventuels de garde des enfants) et les impôts ont été déduits du revenu total (transferts sociaux inclus).

2. Effets de seuil et effets pervers sur l'activité dans les cantons

Effets de seuil et effets pervers sur l'activité dans les cantons en 2011***

Ct	A l'entrée de l'aide sociale	A la sortie de l'aide sociale	Dans l'imposition des bénéficiaires de l'aide sociale	Dans le droit à l'avance sur contributions d'entretien	Dans les tranches de revenus donnant droit à la RIP**	Dans l'échelonnement des tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial
AG			x	x		
AI			x	x	x	x
AR	X	x	x			x
BE			R		x	E
BL	X	x	E	x		
BS	R	R	E	E	E	
FR			x	x	x	
GE	R	R			E	
GL	X	x	R	x		
GR	X	x*	E	x		
JU			x	x	x	
LU	R	x*	R	x		x
NE			R	R	R	
NW	X	x*	x	x		x
OW	X	x*	x	R		R
SG	X	x	R			x
SH	X	x*	x	x		x
SO	E		R	x		
SZ	E	E	R	x		x
TG	X			x	x	x
TI						
UR	E	E	E	x		E
VD			E	E	E	
VS			E	x	x	
ZG	X			x		
ZH	X	x	x	x	E	

E = Effet de seuil/incitation neg. éliminé depuis 2006

R = Effet de seuil/incitation neg. réduit depuis 2006

X = Effet de seuil/incitation neg. non modifié

case vide = ni 2006 ni 2011 effet de seuil/incitation neg.

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

** Tout en conservant leur modèle échelonné, les cantons ayant révisé leur législation sur la RIP ont réduit l'effet de seuil au point qu'on peut le considérer comme éliminé.

*** On ne dispose de simulations datant de 2011 analogues à celles de 2006 que pour quelques cantons. Il est donc difficile de se prononcer exactement sur la formation d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité.

Sources : enquête et interviews ad hoc, études cantonales réalisées par la CSIAS, Monitoring de la CSIAS, Ott et al. 2010, Kanton Luzern 2010

Depuis 2006, la plupart des cantons ont reconnu et traité la problématique des effets de seuil. Le tableau ci-dessus synthétise les résultats de l'analyse de 2011. Il montre les différents éléments des prestations cantonales sous condition de ressources qui produisent des effets de seuil ou des

effets pervers sur l'activité et indique dans quels cantons précisément les effets de ce type ont été constatés. Il signale aussi dans quelle mesure les cantons sont parvenus à réduire ou à éliminer ces effets au cours des cinq dernières années (champs grisés). Les principaux résultats de l'analyse sont résumés ci-après.

En 2006, le système de prestations sous condition de ressources présentait dans presque tous les cantons des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité dans plusieurs domaines.

L'analyse du revenu disponible libre dans les cantons a montré que le Tessin était le seul à ne pas connaître d'effet problématique en 2006 dans les domaines considérés. Dans les autres cantons, on a toutefois constaté des différences dans l'importance de ces effets, tant sur le plan de la quantité que sur celui de la qualité, d'où résultent aussi des différences dans la nécessité de prendre des mesures.

De nombreux cantons font face à des difficultés similaires en ce qui concerne la problématique des effets de seuil. L'analyse approfondie des injustices produites par le système et les efforts déployés par les cantons pour les supprimer a montré à quel point les prestations sous condition de ressources sont conçues différemment d'un canton à l'autre et, partant, combien le contexte de chacun d'eux est spécifique. Mais il est apparu aussi que les cantons ont à faire face à des effets de seuil et à des effets pervers sur l'activité dans les mêmes domaines, et qu'il vaut donc la peine d'aller voir les solutions adoptées par les voisins. C'est dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale et dans le droit à l'avance sur contribution d'entretien que les effets problématiques étaient les plus répandus. A l'exception du Tessin, tous les cantons connaissent un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité en rapport avec l'aide sociale. En outre, 21 cantons sur 26 présentaient des injustices systémiques dues aux modalités du droit à l'avance sur contributions d'entretien. Les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes et les échelons tarifaires de l'accueil extrafamilial des enfants étaient comparativement moins problématiques, mais produisaient néanmoins des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité dans onze cantons.

22 cantons ont inscrit la problématique des effets de seuil à leur agenda politique. Depuis 2006, dans la majorité des cantons, des interventions parlementaires ont été déposées ou le gouvernement s'est engagé dans des réformes visant à réduire les effets de seuil ou les effets pervers sur l'activité. Seuls quatre cantons (AG, AI, NW, SH) n'ont pas abordé la problématique à ce jour, bien que les études de la CSIAS de 2007 aient constatées des effets de seuil pour plusieurs prestations sous condition de ressources.

Seize cantons sont parvenus à réduire ou à éliminer, entre 2006 et 2011, au moins un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité dans leurs systèmes de transferts et d'impôts. C'est dans le domaine de l'aide sociale qu'on a constaté le plus de changements. Treize cantons (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS) ont pu réduire les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité résultant de l'imposition ou de la non-imposition du revenu de l'activité lucrative des bénéficiaires de l'aide sociale. La plupart y sont parvenus par une baisse d'impôts pour les bas revenus. Six cantons (BS, GE, LU, SO, SZ, UR) ont pu en outre réduire les effets problématiques observés à la limite du droit à l'aide sociale en faisant coïncider les règles de calcul appliquées à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale avec celles servant à calculer le montant de l'allocation. Quatre cantons (BS, NE, OW, VD) ont éliminé ou réduit les injustices systémiques à la limite du droit à l'avance sur contributions d'entretien, et cinq (BS, GE, NE, UR, ZH) ont réformé les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes. Enfin, trois cantons (BE, OW, UR) ont optimisé, en lien avec la problématique des effets de seuil, les échelons tarifaires de l'accueil extrafamilial des enfants ; ce domaine, il est vrai, est du ressort des communes dans nombre de cantons.

Cinq cantons ont, depuis 2006, soumis tout leur système de prestations sous condition de ressources à un examen minutieux pour entreprendre des réformes en profondeur. Il s'agit de Bâle-Ville, Genève, Schwyz, Uri et Vaud. Bâle-Ville, Genève et Vaud ont procédé à une harmonisation globale des prestations au moyen d'une loi d'harmonisation, suivant en cela l'exemple de Neuchâtel et du Tessin, qui se sont donné une telle loi depuis longtemps. Uri et Schwyz ont examiné l'ensemble de leur système, procédé à des réformes et émis des recommandations à l'adresse des communes, mais n'ont pas édicté de loi d'harmonisation proprement dite. D'autres cantons ont optimisé des prestations sociales considérées isolément. Ces différentes manières de procéder tiennent à l'appréciation politique respective du phénomène des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Pour les cantons qui ont opté pour une approche globale, c'est la légitimation politique du système en tant que tel qui comptait d'abord, alors que ceux qui ont lancé des réformes ponctuelles ou n'ont rien fait considéraient plutôt l'importance quantitative des effets de seuil et des questions de coûts qui en résultent.

La majorité des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources connaissent encore des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité parfois considérables. Des injustices systémiques liées aux prestations sous condition de ressources ou aux impôts subsistaient en 2011 dans 24 cantons. On observe pour le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale des effets de seuil dans 14 cantons (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH). 16 cantons (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH) présentent des injustices systémiques liées à l'imposition ou à la non-imposition du revenu de l'activité lucrative des bénéficiaires de l'aide sociale. Les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes provoquent des effets indésirables dans sept cantons (AI, BE, FR, JU, NE, TG, VS), et l'échelonnement des tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants produit des effets de seuil dans neuf cantons (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG). La prestation la plus négligée à cet égard est l'avance sur contributions d'entretien. En 2011, les cantons dans lesquels des effets de seuil sont encore liés aux modalités de cette prestation sont au nombre de 19 (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH).

De manière générale, il convient de saluer les efforts accomplis par les cantons au cours des cinq dernières années pour répondre à la problématique des effets de seuil. Certains sont effectivement parvenus à réformer leur système de prestations sous condition de ressources de manière à éliminer complètement les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Mais des injustices systémiques subsistent dans plusieurs cantons, et la diversité des réponses apportées à cette problématique a pour conséquence qu'en 2011 encore, les ménages en subissent plus ou moins fortement les effets suivant le canton où ils habitent. Sous l'angle de cette problématique, il convient clairement de privilégier une approche globale des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources, seule à même de tenir entièrement compte des interactions des différentes prestations sociales entre elles et avec le système fiscal en vigueur.

3. Bonnes pratiques : principes d'action en vue de prévenir les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité

L'analyse de la situation dans les cantons a permis de formuler des bonnes pratiques pour les prestations sous condition de ressources et les charges suivantes : aide sociale, avance sur contributions d'entretien, réduction individuelle des primes, prestations complémentaires pour les familles, tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants et impôts. Chaque bonne pratique énonce des principes d'action en vue de prévenir effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Il est apparu que ces principes sont parfois similaires pour les différentes prestations ou charges.

Un premier principe important, valable pour toutes les prestations sous condition de ressources, est l'adoption d'un modèle linéaire et non échelonné. Les prestations sociales accordées suivant un modèle échelonné produisent toujours, par définition, des effets de seuil. Un tel modèle définit en effet des catégories de revenu pour chacune desquelles un montant fixe est octroyé.

L'importance des effets dépend du nombre d'échelons : plus les paliers de revenu qui déterminent une prestation sont nombreux, plus petits sont les effets de seuil, car la différence de montant d'un palier à l'autre est plus faible. En revanche, un modèle linéaire garantit une diminution progressive de la prestation sans qu'une hausse du revenu de l'activité lucrative doive s'accompagner d'une brusque réduction de la prestation et, partant, du revenu disponible libre. On a pu le constater dans différents cantons et pour plusieurs prestations (réduction individuelle des primes, tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants, avance sur contributions d'entretien).

De manière générale, on peut également recommander l'introduction d'une franchise sur le revenu (FR), proportionnelle au revenu de l'activité lucrative, pour combattre l'effet pervers sur l'activité qui se produit lorsqu'une prestation sous condition de ressource est réduite quand le revenu augmente. Cette franchise a pour effet que la réduction de la prestation est moins importante que l'augmentation du revenu. La FR est appliquée sur le revenu déterminant, dont dépend le montant de la prestation octroyée. Elle doit être exprimée en pourcentage, de manière à influencer positivement sur le revenu disponible libre, puisque la FR augmente aussi quand le salaire augmente. Une FR forfaitaire produit également une augmentation du revenu disponible libre, mais ne résout pas le problème des effets pervers sur l'activité. Le niveau auquel il convient de fixer le pourcentage de la FR dépend étroitement de l'organisation des systèmes cantonaux de transferts, d'impôts et de tarifs parentaux. Même lorsqu'une prestation suit un modèle linéaire et que, considérée isolément, elle ne produit pas d'effet de seuil, des effets pervers sur l'activité peuvent naître de l'interaction avec d'autres prestations ou charges. Cela tient au cumul des réductions de prestations ou à l'augmentation des charges fiscales. Par exemple, une forte progression des tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants combinée avec l'avance sur contributions d'entretien peut influencer négativement sur le revenu disponible libre et donc sur l'incitation à exercer une activité lucrative.

L'analyse a montré aussi que les cantons qui ont défini dans une loi d'harmonisation un revenu déterminant unique et un ordre de priorité pour la perception de prestations sociales parviennent en général à éviter les injustices systémiques. Seul un système de transferts, d'impôts et de tarifs parentaux bien coordonné est à même d'éliminer durablement les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité.

La problématique de l'inégalité de traitement entre les ménages subventionnés et les autres regarde aussi la coordination du système de transferts, d'impôts et de tarifs parentaux. Dans plusieurs cantons, les impôts produisent des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité considérables en conjonction avec des prestations sous condition de ressources, et l'aide sociale en particulier. La solution la plus simple à appliquer pour résoudre ce problème serait d'exempter d'impôts le minimum vital. Afin de respecter le principe de l'égalité de traitement des ménages se trouvant dans des situations de revenu similaires, ce minimum vital devrait être fixé plus haut que la limite du droit à l'aide sociale et que la limite du droit aux prestations complémentaires à l'AVS/AI, également exemptée d'impôts aujourd'hui. Dans la logique du système, on pourrait aussi imaginer que tous les revenus, prestations sociales compris, soient soumis à l'impôt. Mais une telle adaptation des lois fiscales cantonales devrait obligatoirement s'accompagner d'une augmentation des prestations de soutien. Sinon les impôts entameraient de façon inadmissible le minimum vital.

4. Conclusions

Comme le montrent les résultats de la présente étude, des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité parfois considérables subsistent dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Il est donc indispensable de maintenir cette problématique à l'ordre du jour. Et même les cantons qui sont parvenus à éliminer les effets de seuil devront veiller à l'avenir, lorsqu'ils réformeront leur politique sociale, à éviter l'apparition de nouveaux effets indésirables induits par le système. On peut constater une nouvelle polarisation, en ce sens que les différences entre les cantons qui ont réformé leurs systèmes et ceux qui n'ont rien entrepris depuis 2006 se sont aggravées. Si l'on veut continuer de suivre l'évolution de cette problématique dans les cantons, un monitoring national régulier serait de mise. Le monitoring des effets de seuil de la CSIAS pourrait en fournir la base³. Sous l'angle de la justice sociale, il convient d'intensifier les efforts d'harmonisation aussi bien entre les cantons qu'à l'intérieur de chacun d'eux, si l'on veut que tous les ménages suisses menacés de pauvreté soient traités de la même façon dans une situation financière similaire. A l'intérieur des cantons, on y parviendra par une coordination des systèmes de transferts, d'impôts et de tarifs parentaux éliminant les effets de seuil. Une harmonisation des systèmes entre les cantons permettrait de réduire les inégalités de traitement entre ménages menacés de pauvreté selon le canton qu'ils habitent. A cet égard, l'édiction d'une loi-cadre fédérale sur le minimum vital pourrait favoriser l'harmonisation des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources.

3 <http://www.skos.ch/fr/?page=forschung/monitoring/>

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht gibt einen detaillierten Überblick zum aktuellen Stand der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize⁴ in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen und formuliert Handlungsgrundsätze, um dieser Herausforderung begegnen zu können. Grundlage für diese Analyse sind die in den letzten Jahren durchgeführten kantonalen Reformen, welche einen vertieften Einblick in den Umgang mit der Problematik ermöglichen.

1. Grundlagen und Vorgehen

Den Anstoss für den vorliegenden Bericht bildete das Postulat „Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen“, eingereicht von Ständerat Claude Hêche (Po. 09.3161). Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Erarbeitung der Grundlagen für die Beantwortung dieses Postulats beauftragt. Ausgangslage und Vergleichsbasis für die Prüfung der aktuellen Sachlage sind die beiden von der SKOS 2007 publizierten Studien „Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz“ (Knupfer/Bieri) und „Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz“ (Knupfer et al.). In diesen Studien wurden erstmals gesamtschweizerisch die frei verfügbaren Einkommen⁵ von armutsgefährdeten Haushalten untersucht. Mit dem vorliegenden Bericht werden die aus diesen Studien generierten Erkenntnisse aktualisiert und vertieft.

Folgende Fragestellungen standen im Zentrum der Untersuchung:

- Welche Anstrengungen wurden in den letzten fünf Jahren in den Kantonen geplant oder umgesetzt, um Schwelleneffekte abzubauen?
- Welche Bedarfsleistungen waren von diesen Bestrebungen betroffen?
- Welche Erfahrungen haben diejenigen Kantone gemacht, die Schwelleneffekte abgebaut haben?
- Welche Handlungsgrundsätze und Good Practices können aus der Analyse der Schwelleneffektproblematik in den Kantonen abgeleitet werden?

Grundsätzlich wurde der gleiche methodische Ansatz verwendet wie in den genannten SKOS-Studien. Auf der Basis des frei verfügbaren Einkommens verschiedener idealtypischer Haushalte wurden systembedingte Ungerechtigkeiten innerhalb der kantonalen Transfer- und Steuersysteme eruiert. Es wurde sowohl ein Querschnittsvergleich der kantonalen Systeme angestrebt, um die aktuelle Situation im Referenzjahr 2011 darzustellen, als auch ein Längsschnittvergleich, mit dem Ziel die zwischen 2006 und 2011 realisierten Reformen zu untersuchen. Um die Reformen der letzten fünf Jahre sowie deren Auswirkungen hinsichtlich der Schwelleneffektproblematik erfassen zu können, wurden eine Dokumentenanalyse, eine schriftliche Befragung bei allen Kantonen sowie vertiefende Experteninterviews in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Waadt durchgeführt. Zur

⁴ Man spricht von einem Schwelleneffekt, wenn eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einem abruptem Rückgang im frei verfügbaren Einkommen führt, wohingegen negative Erwerbsanreize einen kontinuierlichen Rückgang des frei verfügbaren Einkommens über ein unter Umständen langes Einkommenssegment hin bezeichnen.

⁵ Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet jenes Einkommen eines Haushalts, das nach Berücksichtigung aller Einnahmen (inkl. Sozialtransfers) und nach Abzug der Fixkosten (Miete, Krankenversicherungsprämie und allfällige Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung) sowie der Steuern übrig bleibt.

Erarbeitung der Good Practices wurde auf die Erkenntnisse aus der Analyse der kantonalen Reformen abgestellt. Ausserdem wurden Workshops mit Expertinnen und Experten aus den Kantonen durchgeführt, die sich kürzlich mit derartigen Reformen auseinandergesetzt hatten.

2. Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den Kantonen

*Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den Kantonen, 2011****

Kt.	Eintritt Sozialhilfe	Austritt Sozialhilfe	Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe	Anspruchsbereich Alimentenbevorschussung	Einkommensstufen individuelle Prämienverbilligung**	Tarifstufen familienergänzende Kinderbetreuung
AG			X	x		
AI			X	x	x	x
AR	X	x	X			x
BE			R		x	E
BL	X	x	E	x		
BS	R	R	E	E	E	
FR			X	x	x	
GE	R	R			E	
GL	X	x	R	x		
GR	X	x*	E	x		
JU			X	x	x	
LU	R	x*	R	x		x
NE			R	R	R	
NW	X	x*	X	x		x
OW	X	x*	X	R		R
SG	X	x	R			x
SH	X	x*	X	x		x
SO	E		R	x		
SZ	E	E	R	x		x
TG	X			x	x	x
TI						
UR	E	E	E	x		E
VD			E	E	E	
VS			E	x	x	
ZG	X			x		
ZH	X	x	X	x	E	

E = Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz eliminiert

R = Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz reduziert

x = Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz unverändert

leeres Feld = Weder 2006 noch 2011 Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz

*in diesen Kantonen tritt der Schwelleneffekt bei Austritt zeitverzögert auf, weil sie den Einkommensfreibetrag 4-6 Monate weiter gewähren.

** Diese Kantone mit Revisionen haben an ihren Stufenmodellen festgehalten. Innerhalb der Stufenmodelle wurden die Schwelleneffekte minimiert, deshalb werden sie in dieser Tabelle als eliminiert betrachtet.

*** Für 2011 liegen nur von vereinzelt Kantonen Simulationen analog zu jenen in 2006 vor. Deshalb ist es schwierig, die genaue Ausgestaltung der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize abzuschätzen.

Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien, SKOS-Monitoring, Ott et al. 2010, Kanton Luzern 2010

Die Schwelleneffektproblematik ist seit 2006 in den meisten Kantonen erkannt und wird thematisiert. Die vorangehende Tabelle fasst die Resultate der Analyse 2011 zusammen. Sie zeigt die verschiedenen Bereiche der kantonalen Bedarfsleistungssysteme, welche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize verursachen, und gibt einen Überblick über das Auftreten derartiger Effekte in den einzelnen Kantonen. Ausserdem zeigt die Tabelle, inwiefern die Kantone Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize in den letzten fünf Jahren reduzieren oder eliminieren konnten (dunkel unterlegte Felder). Die wichtigsten Ergebnisse sind untenstehend zusammengefasst.

Im Jahr 2006 wiesen fast alle kantonalen Bedarfsleistungssysteme mehrere Schwelleneffekte bzw. negative Erwerbsanreize auf. Die Analyse der frei verfügbaren Einkommen in den Kantonen hat gezeigt, dass 2006 einzig der Kanton Tessin in den aufgeführten Bereichen keine problematischen Effekte kannte. In den anderen Kantonen konnten allerdings qualitative und quantitative Unterschiede in der Ausprägung der problematischen Effekte festgestellt werden, woraus auch Unterschiede in Bezug auf den Handlungsbedarf resultierten.

Viele Kantone stehen vor ähnlichen Herausforderungen in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik. Die vertiefte Analyse der systembedingten Ungerechtigkeiten sowie die Bestrebungen der Kantone diese zu beheben, hat demonstriert, wie unterschiedlich die kantonalen Bedarfsleistungen ausgestaltet sind und wie verschieden dadurch die Ausgangslage für Reformen ist. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass viele Kantone in denselben Bereichen Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize aufwiesen und sich deshalb ein Blick auf die Lösungen anderer Kantone lohnen kann. Am verbreitetsten waren problematische Effekte im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und bei der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung. In allen Kantonen, mit Ausnahme des Kantons Tessin, wurden im Zusammenhang mit der Sozialhilfe Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize festgestellt. 21 von 26 Kantonen wiesen zudem systembedingte Ungerechtigkeiten auf, welche auf die Anspruchsregelung der Alimentenbevorschussung zurückzuführen sind. Die Einkommens- und Tarifstufen der individuellen Prämienverbilligung sowie der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung waren im Vergleich zu den erwähnten Leistungen insgesamt weniger problematisch, verursachten allerdings in jeweils elf Kantonen Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize.

22 Kantone haben die Schwelleneffektproblematik auf die politische Agenda gesetzt. Seit 2006 wurden in einer Mehrheit der Kantone parlamentarische Vorstösse eingereicht oder die Regierung hat sich für Reformen zur Reduktion von Schwelleneffekten oder negativen Erwerbsanreizen eingesetzt. Nur vier Kantone haben die Schwelleneffektproblematik bisher nicht thematisiert (AG, AI, NW, SH), obschon die Studien der SKOS von 2007 in allen vier Kantonen bei mehreren Bedarfsleistungen Schwelleneffekte festgestellt haben.

16 Kantone konnten zwischen 2006 und 2011 mindestens einen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz innerhalb ihres Transfer- und Steuersystems reduzieren oder eliminieren. Am meisten Veränderungen konnten in der Sozialhilfe festgestellt werden. 13 Kantone (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS) vermochten Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu verringern, welche sich aufgrund der Besteuerung bzw. Nichtbesteuerung der Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden ergaben. Die meisten dieser Kantone erreichten dies mittels Steuerenkungen für die tiefen Einkommen. Sechs Kantone (BS, GE, LU, SO, SZ, UR) konnten zudem bei der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize reduzieren, indem sie die Berechnung der Ein- und Austrittsschwelle jener der Unterstützungsleistung angeglichen haben. Weitere vier Kantone (BS, NE, OW, VD), haben systembedingte Ungerechtigkeiten bei der Anspruchsgrenze der Alimentenbevorschussung eliminiert oder

reduziert, während fünf Kantone (BS, GE, NE, UR, ZH) die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung reformiert haben. Schliesslich konnten drei Kantone (BE, OW, UR) die Tarifstufen der familienergänzenden Kinderbetreuung im Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik optimieren, wobei in diesem Bereich in vielen Kantonen die Kompetenz bei den Gemeinden liegt.

Fünf Kantone haben seit 2006 ihr Bedarfsleistungssystem als Ganzes einer detaillierten Prüfung unterzogen und umfassende Reformen veranlasst. Dies gilt für die Kantone Basel-Stadt, Genf, Schwyz, Uri und Waadt. Eine ganzheitliche Harmonisierung der Leistungen, in der Form eines Harmonisierungsgesetzes, haben die drei Kantone Basel-Stadt, Genf und Waadt realisiert und sind damit dem Beispiel der Kantone Neuenburg und Tessin gefolgt, die schon länger ein solches Harmonisierungsgesetz kennen. Die Kantone Uri und Schwyz haben ihre Bedarfsleistungssysteme ganzheitlich geprüft, kantonale Reformen durchgeführt und Empfehlungen an die Gemeinden abgegeben, aber kein eigentliches Harmonisierungsgesetz erlassen. Andere Kantone haben einzelne Transferleistungen in einer isolierten Betrachtung optimiert. Diese unterschiedliche Vorgehensweise hängt mit der politischen Bewertung des Phänomens der Schwelleneffekte und der negativen Erwerbsanreize zusammen. Bei den Kantonen, in welchen ein ganzheitlicher Ansatz gewählt wurde, stand die politische Legitimation des Systems an sich im Vordergrund, während bei den Kantonen, die innerhalb einzelner Bedarfsleistungen Reformen lanciert haben oder aber gar nicht tätig wurden, eher die quantitative Bedeutung der Schwelleneffekte und die damit einhergehende Kostenfrage im Fokus stand.

In der Mehrheit aller kantonalen Bedarfsleistungssysteme bestehen weiterhin teils erhebliche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. 2011 verbleiben in 24 Kantonen systembedingte Ungerechtigkeiten im Zusammenhang mit den bestehenden Bedarfsleistungen oder dem Steuersystem. Im Anspruchsbereich der Sozialhilfe sind in 14 Kantonen (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH) Schwelleneffekte zu beobachten. 16 Kantone (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH) weisen systembedingte Ungerechtigkeiten auf, welche auf die Besteuerung bzw. Nichtbesteuerung der Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden zurückzuführen sind. Die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung verursachen in sieben Kantonen (AI, BE, FR, JU, NE, TG, VS) unerwünschte Effekte, wohingegen die Tarifstufen der familienergänzenden Kinderbetreuung in neun Kantonen (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG) Schwelleneffekte erzeugen. Die in dieser Hinsicht am meisten vernachlässigte Bedarfsleistung stellt die Alimentenbevorschussung dar. Insgesamt sind es 19 Kantone (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH), welche auch 2011 Schwelleneffekte aufweisen, die durch die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung verursacht werden.

Allgemein gilt es, die Anstrengungen der Kantone der letzten fünf Jahre hinsichtlich der Schwelleneffektproblematik anzuerkennen. In der Tat ist es ihnen vereinzelt gelungen, ihre Bedarfsleistungssysteme so zu reformieren, dass Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize umfassend eliminiert werden konnten. Systembedingte Ungerechtigkeiten sind allerdings in kantonalen Bedarfsleistungssystemen weiterhin vorhanden und die Diversität der kantonalen Antworten auf diese Problematik hat zur Folge, dass es auch 2011 vom Wohnort abhängt, wie stark Haushalte davon betroffen sind. Aus der Sicht der Schwelleneffektproblematik ist klar ein Vorgehen mit ganzheitlichem Blick für die kantonalen Bedarfsleistungssysteme vorzuziehen, da nur eine solche Vorgehensweise konsequent der Interaktion der verschiedenen Sozialleistungen untereinander und mit dem geltendem Steuersystem Rechnung trägt.

3. Good Practices: allgemeine Handlungsgrundsätze zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen

Auf der Basis der Analyse der Situation in den Kantonen wurden Good Practices für folgende Bedarfsleistungen und Abgaben erarbeitet: Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Individuelle Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen für Familien, Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung und Steuern. Jede Good Practice formuliert allgemeine Handlungsgrundsätze für die Praxis zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen. Es hat sich gezeigt, dass die Handlungsgrundsätze für die verschiedenen Leistungen und Abgaben teilweise ähnlich sind.

Ein erster wichtiger Handlungsgrundsatz, der für alle Bedarfsleistungen gilt, ist die stufenlose Ausgestaltung einer Leistung. Sozialleistungen, welche nach einem Stufenmodell gewährt werden, verursachen, technisch gesehen, immer Schwelleneffekte. Bei einem Stufenmodell werden Einkommenskategorien festgelegt, wobei für jede Kategorie ein fixer Betrag festgesetzt wird. Die Grösse der Effekte hängt dabei von der Anzahl Stufen ab. Je mehr Einkommensstufen eine Bedarfsleistung aufweist, desto kleiner sind die einzelnen Schwelleneffekte, da die Betragsunterschiede beim Übergang von einer Einkommensstufe zur nächst höheren kleiner ausfallen. Eine lineare Ausgestaltung hingegen garantiert den allmählichen Rückgang einer Leistung, ohne dass mit zunehmenden Erwerbseinkommen ein abrupter Rückgang der Leistung und damit des frei verfügbaren Einkommens in Kauf genommen werden muss. Dies konnte in verschiedenen Kantonen und bei mehreren Bedarfsleistungen (Prämienverbilligung, Tarifstufen der familienergänzenden Kinderbetreuung, Alimentenbevorschussung) festgestellt werden.

Ausserdem kann generell die Einführung eines prozentualen Einkommensfreibetrages (EFB) im Zusammenhang mit dem Auftreten von negativen Erwerbsanreizen empfohlen werden, wenn eine Bedarfsleistung mit zunehmendem Einkommen reduziert wird. Dieses Instrument bewirkt, dass sich eine Leistung um einen geringeren Betrag reduziert, als das Erwerbseinkommen zunimmt. Der EFB wird beim massgeblichen Einkommen angesetzt, welches die Höhe der ausgerichteten Leistung bestimmt. Der EFB sollte prozentual ausgestaltet sein. Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens wird dadurch positiv beeinflusst, da mit zunehmendem Lohn auch der EFB grösser wird. Pauschale EFB's führen zu einer Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens, vermögen allerdings die Problematik der negativen Erwerbsanreize nicht zu lösen. Wie hoch der prozentuale EFB angesetzt werden muss, hängt stark von der jeweiligen kantonalen Ausgestaltung des Transfer- und Abgabensystems ab. Auch wenn eine Leistung linear ausgestaltet ist, und isoliert betrachtet keine Schwelleneffekte verursacht, kann sie im Zusammenspiel mit anderen Leistungen und Abgaben negative Erwerbsanreize erzeugen. Dies ist auf die kumulierten Leistungsrückgänge und/oder die erhöhten Steuern zurückzuführen. Beispielsweise können stark progressiv ausgestaltete Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung im Zusammenspiel mit der Alimentenbevorschussung negative Erwerbsanreize im frei verfügbaren Einkommen erzeugen.

Die Analyse hat weiter gezeigt, dass Kantone, die ein einheitliches massgebliches Einkommen sowie die Reihenfolge für den Bezug von Transferleistungen in einem Harmonisierungsgesetz regeln, systembedingte Ungerechtigkeiten eher vermeiden können. Nur ein koordiniertes und gut aufeinander abgestimmtes Abgabe- und Transfersystem kann Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize dauerhaft eliminieren.

Auch die Problematik der steuerlichen Ungleichbehandlung von unterstützten sowie nicht unterstützten Haushalten betrifft die Koordination von Transfer- und Abgabensystem. Die Steuern

verursachen im Zusammenspiel mit Bedarfsleistungen, insbesondere bei der Sozialhilfe, in manchen Kantonen erhebliche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Die am einfachsten umsetzbare Lösung zu dieser Problematik wäre die steuerliche Freistellung des Existenzminimums. Soll dem Postulat der Gleichbehandlung der Haushalte in ähnlichen Einkommenssituationen Rechnung getragen werden, müsste ein solches Existenzminimum über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe und der heute ebenfalls steuerbefreiten Bedarfsgrenze für den Bezug von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV liegen. Aus systemlogischer Sicht wäre auch die Besteuerung sämtlicher Einkommen – inklusive Transferleistungen – vertretbar. Eine entsprechende Anpassung der kantonalen Steuergesetze müsste aber zwingend mit der Erhöhung der Unterstützungsleistungen einhergehen. Ansonsten käme es zu einem unzulässigen Eingriff ins soziale Existenzminimum.

4. Schlussfolgerungen

Wie die Resultate der vorliegenden Studie gezeigt haben, verbleiben erhebliche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen. Es ist aus diesem Grund unabdingbar, die Schwelleneffektproblematik weiterhin auf der politischen Agenda zu belassen. Aber auch in Kantonen, die Schwelleneffekte eliminieren konnten, gilt es in Zukunft bei sozialpolitischen Reformen auf systembedingte Ungerechtigkeiten zu achten, um neue Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize zu vermeiden. Es ist insofern eine neue Polarität festzustellen, als sich die Unterschiede zwischen den Kantonen, welche ihre Systeme reformiert haben und jenen, deren Situation seit 2006 unverändert blieb, vergrössert haben. Die Weiterverfolgung der kantonalen Entwicklungen in dieser Problematik würde ein regelmässig aktualisiertes, nationales Monitoring bedingen. Ausgangslage dafür könnte das Schwelleneffekt-Monitoring der SKOS bilden.⁶

Aus der Sicht der sozialen Gerechtigkeit ist eine zusätzliche Harmonisierung sowohl innerhalb als auch zwischen den Kantonen erstrebenswert, sollen in der Schweiz armutsgefährdete Haushalte in ähnlichen finanziellen Lagen gleichbehandelt werden. Innerhalb der Kantone ist dies mit einem koordinierten und schwelleneffektfreien Transfer- und Abgabesystem zu erreichen. Eine Harmonisierung der Systeme zwischen den Kantonen würde die Ungleichbehandlung der armutsgefährdeten Haushalte in den verschiedenen Kantonen reduzieren. In diesem Zusammenhang könnte die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung als Möglichkeit zur Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungssysteme dienen.

⁶ <http://www.skos.ch/de/?page=forschung/monitoring/>

Riassunto

Il presente rapporto fornisce una panoramica dettagliata della situazione attuale degli effetti soglia e dei disincentivi al lavoro⁷ nei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno. Al contempo, formula principi d'intervento per far fronte a questa sfida. Le basi dell'analisi sono costituite dalle riforme cantonali attuate negli ultimi anni, che consentono di approfondire l'approccio alla problematica in esame.

1. Basi e modo di procedere

All'origine del presente rapporto vi è il postulato «Sicurezza sociale. Esame delle conseguenze degli effetti soglia», depositato dal consigliere agli Stati Claude Hêche (Po 09.3161). L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) hanno incaricato la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) di elaborare le basi per la risposta a questo postulato. Il punto di partenza e la base di riferimento per l'esame della situazione attuale sono costituiti dai due studi pubblicati dalla COSAS nel 2007, «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» (Knutfer/Bieri) e «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» (Knutfer et al.), disponibili in tedesco e in francese. Questi studi hanno analizzato per la prima volta a livello nazionale il reddito liberamente disponibile⁸ delle economie domestiche a rischio di povertà. Il presente rapporto aggiorna e approfondisce le conoscenze derivanti dagli studi menzionati.

Esso intendeva rispondere alle seguenti domande:

- Quali sforzi sono stati previsti o attuati dai Cantoni negli ultimi cinque anni per ridurre gli effetti soglia?
- Quali prestazioni in funzione del bisogno ne sono state oggetto?
- Quali sono le esperienze dei Cantoni che hanno ridotto gli effetti soglia?
- Quali principi d'intervento e buone pratiche possono essere dedotti dall'analisi della problematica degli effetti soglia nei Cantoni?

In linea di massima, è stato adottato lo stesso approccio metodologico degli studi della COSAS sopra menzionati. In base al reddito liberamente disponibile di diverse economie domestiche tipo, sono state riscontrate alcune ingiustizie generate dai sistemi cantonali fiscali e di trasferimenti. Questi sono stati confrontati sia a livello trasversale, per illustrare la situazione nell'anno di riferimento 2011, sia a livello longitudinale, per analizzare le riforme realizzate tra il 2006 e il 2011. Per considerare le riforme degli ultimi cinque anni e le loro ripercussioni sulla problematica degli effetti soglia, si è proceduto a un'analisi di documenti, a un'indagine scritta presso tutti i Cantoni e a interviste di approfondimento con esperti nei Cantoni BS, GE e VD. Per elaborare le buone pratiche ci si è basati sulle conoscenze derivanti dall'analisi delle riforme cantonali. Inoltre, sono stati realizzati seminari con esperti che si erano recentemente occupati delle riforme nei rispettivi Cantoni.

⁷ Si parla di «effetto soglia» quando un lieve aumento del reddito da lavoro determina una brusca diminuzione del reddito liberamente disponibile, mentre per «disincentivi al lavoro» si intende un calo continuo del reddito liberamente disponibile entro una fascia di reddito più o meno ampia.

⁸ Per «reddito liberamente disponibile» si intende ogni reddito di un'economia domestica che rimane dopo aver considerato tutte le entrate (inclusi i trasferimenti sociali) e detratto i costi fissi (affitto, premi dell'assicurazione malattie ed eventuali costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia) nonché le imposte.

2. Effetti soglia e disincentivi al lavoro nei Cantoni

*Effetti soglia e disincentivi al lavoro nei Cantoni, 2011****

Ct.	Entrata nell'aiuto sociale	Uscita dall'aiuto sociale	Imposizione fiscale nell'aiuto sociale	Fascia di reddito che dà diritto all'anticipo degli alimenti	Livelli reddituali per la riduzione individuale dei premi**	Livelli tariffari per la custodia di bambini complementare alla famiglia
AG			x	x		
AI			x	x	x	x
AR	x	x	x			x
BE			R		x	E
BL	x	x	E	x		
BS	R	R	E	E	E	
FR			x	x	x	
GE	R	R			E	
GL	x	x	R	x		
GR	x	x*	E	x		
JU			x	x	x	
LU	R	x*	R	x		x
NE			R	R	R	
NW	x	x*	x	x		x
OW	x	x*	x	R		R
SG	x	x	R			x
SH	x	x*	x	x		x
SO	E		R	x		
SZ	E	E	R	x		x
TG	x			x	x	x
TI						
UR	E	E	E	x		E
VD			E	E	E	
VS			E	x	x	
ZG	x			x		
ZH	x	x	x	x	E	

E = effetto soglia/disincentivo al lavoro eliminato dal 2006

R = effetto soglia/disincentivo al lavoro ridotto dal 2006

x = effetto soglia/disincentivo al lavoro invariato

campo vuoto = nessun effetto soglia/disincentivo al lavoro né nel 2006 né nel 2011

* In questi Cantoni la comparsa dell'effetto soglia è differita rispetto all'uscita dall'aiuto sociale poiché la franchigia sul reddito è concessa per altri 4-6 mesi.

** Con le revisioni questi Cantoni hanno mantenuto i propri modelli per gradi. All'interno dei modelli gli effetti soglia sono stati ridotti al minimo, per cui nella tabella sono considerati come eliminati.

*** Per il 2011 sono disponibili simulazioni simili a quelle del 2006 solo per qualche Cantone. È pertanto difficile stimare il quadro esatto degli effetti soglia e dei disincentivi al lavoro.

Fonte: indagine scritta, interviste, studi cantonali della COSAS, monitoraggio COSAS, Ott et al. 2010, Cantone di Lucerna 2010

Dal 2006 la problematica degli effetti soglia è stata riconosciuta e affrontata dalla maggior parte dei Cantoni. La tabella precedente, che riassume i risultati dell'analisi del 2011, mostra i diversi ambiti dei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno che determinano effetti soglia e

disincentivi al lavoro e fornisce una panoramica della presenza di questi effetti nei singoli Cantoni. Inoltre, indica in che misura i Cantoni sono riusciti a ridurre o eliminare gli effetti soglia o i disincentivi al lavoro negli ultimi cinque anni (campi scuri). Di seguito si propone una sintesi dei risultati principali.

Nel 2006 quasi tutti i sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno hanno mostrato diversi effetti soglia o disincentivi al lavoro. Dall'analisi dei redditi liberamente disponibili nei Cantoni è emerso che nel 2006 solo il Cantone TI non ha conosciuto effetti problematici negli ambiti considerati. Negli altri Cantoni, tuttavia, sono state rilevate differenze qualitative e quantitative nell'entità degli effetti problematici, da cui derivano anche differenze quanto alla necessità di intervenire.

Molti Cantoni sono confrontati a sfide analoghe per quanto riguarda la problematica degli effetti soglia. L'analisi approfondita delle ingiustizie sistemiche e degli sforzi dei Cantoni per eliminarle ha dimostrato quanto siano diversi, a livello intercantonale, l'organizzazione delle prestazioni in funzione del bisogno e di conseguenza il contesto da considerare per avviare le riforme. Al contempo, poiché è emerso che in molti Cantoni sono presenti effetti soglia e disincentivi al lavoro negli stessi ambiti, può essere utile considerare le soluzioni adottate da altri Cantoni. Gli effetti problematici più diffusi sono risultati nella fascia di reddito che dà diritto all'aiuto sociale e nell'organizzazione dell'anticipo degli alimenti. In tutti i Cantoni, ad eccezione del Ticino, sono stati riscontrati effetti soglia o disincentivi al lavoro in relazione con l'aiuto sociale. 21 Cantoni su 26 presentano inoltre ingiustizie sistemiche riconducibili alla regolamentazione del diritto all'anticipo degli alimenti. Paragonati alle prestazioni sopra menzionate, i livelli reddituali e tariffari della riduzione individuale dei premi e i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono risultati complessivamente meno problematici, ma in 11 Cantoni hanno provocato effetti soglia o disincentivi al lavoro.

22 Cantoni hanno iscritto nell'agenda politica la problematica degli effetti soglia. Dal 2006 la maggior parte dei Cantoni ha presentato interventi parlamentari oppure il Governo si è impegnato ad attuare riforme volte a ridurre gli effetti soglia o i disincentivi al lavoro. Finora solo quattro Cantoni (AG, AI, NW e SH) non hanno affrontato la problematica degli effetti soglia, benché in tutti e quattro i casi gli studi della COSAS del 2007 ne abbiano rilevato l'esistenza per diverse prestazioni in funzione del bisogno.

Tra il 2006 e il 2011, 16 Cantoni sono riusciti a ridurre o eliminare almeno un effetto soglia o disincentivo al lavoro nei rispettivi sistemi fiscali e di trasferimenti. La maggior parte dei cambiamenti è stata constatata nell'aiuto sociale. 13 Cantoni (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD e VS) hanno potuto ridurre gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro derivanti dall'imposizione o dalla non imposizione del reddito da lavoro dei beneficiari dell'aiuto sociale. La maggioranza dei Cantoni citati ha ottenuto questo risultato diminuendo le imposte per i redditi bassi. Sei Cantoni (BS, GE, LU, SO, SZ e UR) sono inoltre riusciti a ridurre gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro causati dal limite di reddito che dà diritto all'aiuto sociale adeguando i criteri di calcolo delle soglie di entrata e di uscita a quelli della prestazione di assistenza. Altri quattro Cantoni (BS, NE, OW, e VD) hanno eliminato o ridotto le ingiustizie sistemiche causate dal limite di reddito che dà diritto all'anticipo degli alimenti, mentre cinque Cantoni (BS, GE, NE, UR e ZH) hanno adottato riforme dei livelli reddituali della riduzione individuale dei premi. Infine, tre Cantoni (BE, OW e UR) hanno potuto ottimizzare i livelli tariffari della custodia di bambini complementare alla famiglia in relazione con la problematica degli effetti soglia, anche se in molti Cantoni la competenza in questo ambito spetta ai Comuni.

Dal 2006 cinque Cantoni (BS, GE, SZ, UR e VD) hanno esaminato globalmente il proprio sistema di prestazioni in funzione del bisogno e avviato riforme radicali. I Cantoni BS, GE e VD hanno armonizzato le loro prestazioni mediante una legge di armonizzazione, seguendo l'esempio dei Cantoni NE e TI, che dispongono già da lungo tempo di una tale legge. I Cantoni UR e SZ hanno esaminato globalmente i loro sistemi di prestazioni in funzione del bisogno, attuato riforme cantonali e formulato raccomandazioni ai Comuni, ma non hanno emanato una vera e propria legge di armonizzazione. Altri Cantoni hanno ottimizzato singole prestazioni di trasferimento considerandole come a sé stanti. Questo modo di procedere diversificato dipende dall'apprezzamento politico del fenomeno degli effetti soglia e dei disincentivi al lavoro. I Cantoni che hanno scelto un approccio globale ritenevano prioritaria la legittimazione politica del sistema in quanto tale, mentre quelli che hanno avviato riforme di singole prestazioni in funzione del bisogno o non hanno agito affatto hanno considerato maggiormente l'entità degli effetti soglia e le conseguenti questioni di costi.

Nella maggior parte dei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno restano effetti soglia e disincentivi al lavoro talvolta rilevanti. Nel 2011, 24 Cantoni presentano ancora ingiustizie sistemiche legate alle prestazioni in funzione del bisogno esistenti o al sistema fiscale. Nella fascia di reddito che dà diritto all'aiuto sociale, si osservano effetti soglia in 14 Cantoni (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG e ZH). 16 Cantoni (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ e ZH) mostrano ingiustizie sistemiche riconducibili all'imposizione o alla non imposizione del reddito da lavoro dei beneficiari dell'aiuto sociale. I livelli reddituali della riduzione individuale dei premi causano effetti indesiderati in 7 Cantoni (AI, BE, FR, JU, NE, TG e VS), mentre i livelli tariffari della custodia di bambini complementare alla famiglia producono effetti soglia in 9 Cantoni (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ e TG). La prestazione in funzione del bisogno più trascurata in questo contesto è l'anticipo degli alimenti. Nel 2011, i Cantoni che presentano effetti soglia causati dall'organizzazione dell'anticipo degli alimenti sono complessivamente 19 (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG e ZH).

In generale, vanno riconosciuti gli sforzi compiuti negli ultimi cinque anni dai Cantoni per far fronte alla problematica degli effetti soglia. Alcuni sono effettivamente riusciti a riformare i loro sistemi di prestazioni in funzione del bisogno in modo tale da eliminare radicalmente gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro. Tuttavia, nei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno restano ingiustizie e, vista la diversità delle risposte cantonali al riguardo, anche nel 2011 le economie domestiche sono colpite in misura più o meno forte a seconda del loro luogo di domicilio. Per quanto riguarda la problematica degli effetti soglia, è chiaro che va privilegiato un approccio globale al livello dei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno, poiché solo un tale modo di procedere tiene conto dell'interazione delle diverse prestazioni sociali tra loro e con il sistema fiscale vigente.

3. Buone pratiche: principi generali d'intervento per eliminare gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro

In base all'analisi della situazione nei Cantoni, sono state elaborate buone pratiche per le prestazioni in funzione del bisogno e gli oneri seguenti: aiuto sociale, riduzione individuale dei premi, prestazioni complementari per le famiglie, tariffe per genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia e imposte. Ogni buona pratica formula principi generali d'intervento pratico volti a evitare effetti soglia e disincentivi al lavoro. È emerso che i principi d'intervento per i diversi oneri e prestazioni sono in parte analoghi.

Un primo principio d'intervento importante, valido per tutte le prestazioni in funzione del bisogno, è un'impostazione lineare. Le prestazioni sociali concesse in base a un modello per gradi provocano sempre, immancabilmente, effetti soglia. Un modello per gradi prevede infatti diverse categorie di reddito, per ciascuna delle quali è stabilito un importo fisso. La rilevanza degli effetti dipende dal numero di livelli. Più sono i livelli reddituali previsti per una prestazione in funzione del bisogno, meno sono significativi i singoli effetti soglia, poiché le differenze di importo nel passaggio da un livello reddituale a quello superiore sono meno consistenti. Un'impostazione lineare, invece, garantisce la diminuzione graduale di una prestazione, senza che l'aumento del reddito da lavoro determini un brusco calo della prestazione e, conseguentemente, del reddito liberamente disponibile. Ciò è stato rilevato in diversi Cantoni e per più prestazioni in funzione del bisogno (riduzione dei premi, livelli tariffari della custodia di bambini complementare alla famiglia, anticipo degli alimenti).

Inoltre, in generale è consigliabile l'introduzione di una franchigia percentuale sul reddito laddove si constatino disincentivi al lavoro nel momento in cui una prestazione in funzione del bisogno si riduce all'aumentare del reddito. Questo meccanismo fa sì che una prestazione diminuisca di un importo inferiore all'aumento del reddito da lavoro. La franchigia sul reddito è applicata al reddito determinante, il quale definisce l'entità della prestazione versata. La franchigia dovrebbe essere espressa in percentuale, in modo da incidere in maniera positiva sull'andamento del reddito liberamente disponibile, aumentando con l'incremento del salario. Una franchigia forfettaria, invece, pur determinando un aumento del reddito liberamente disponibile, non consente di risolvere la problematica dei disincentivi al lavoro. Il livello a cui fissare la percentuale della franchigia dipende fortemente dall'impostazione cantonale del sistema di oneri e trasferimenti. Anche se una prestazione segue un modello lineare e non provoca di per sé effetti soglia, nell'interazione con altri oneri e prestazioni può produrre disincentivi al lavoro. Ciò è riconducibile all'insieme delle diverse diminuzioni di prestazioni e/o alla maggiore imposizione fiscale. Per esempio, un sistema marcatamente progressivo di tariffe per la custodia di bambini complementare alla famiglia, associato all'anticipo degli alimenti, può avere ripercussioni negative sul reddito liberamente disponibile, producendo disincentivi al lavoro.

Dall'analisi è emerso che i Cantoni dotati di una legge di armonizzazione che disciplina uniformemente il reddito determinante e l'ordine di priorità per percepire trasferimenti sociali riescono più facilmente a prevenire le ingiustizie sistemiche. Solo un sistema di oneri e trasferimenti ben coordinato può eliminare in modo duraturo gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro.

Il coordinamento del sistema di oneri e trasferimenti è rilevante anche per le disparità di trattamento fiscale tra le economie domestiche che beneficiano di assistenza e quelle che non ne beneficiano. In alcuni Cantoni le imposte, associate alle prestazioni in funzione del bisogno, in particolare all'aiuto sociale, provocano effetti soglia e disincentivi al lavoro considerevoli. La soluzione più facile da attuare per questo problema sarebbe l'esenzione fiscale del minimo vitale. Se si volesse rispettare il principio della parità di trattamento tra economie domestiche in situazioni reddituali analoghe, tale minimo vitale dovrebbe superare il limite di reddito che dà diritto all'aiuto sociale e la soglia di bisogno per beneficiare delle prestazioni complementari all'AVS/AI, anch'essa attualmente esente dalle imposte. In una logica sistemica, sarebbe ipotizzabile anche l'imposizione fiscale di tutti i redditi, compresi i trasferimenti sociali. Tuttavia, il conseguente adeguamento delle leggi fiscali cantonali dovrebbe necessariamente essere associato all'aumento delle prestazioni di assistenza. In caso contrario, ci si troverebbe di fronte a un intervento inammissibile sul minimo vitale sociale.

4. Conclusioni

Come hanno dimostrato i risultati del presente studio, nei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno restano effetti soglia e disincentivi al lavoro rilevanti. Per questo motivo è indispensabile che la problematica degli effetti soglia resti nell'agenda politica. Inoltre, anche i Cantoni che sono riusciti ad eliminarli dovrebbero tenere presenti, nelle future riforme di politica sociale, le ingiustizie sistemiche al fine di evitare nuovi effetti soglia o disincentivi al lavoro. Va constatata una nuova polarizzazione, in quanto si sono accentuate le differenze tra i Cantoni che hanno riformato i loro sistemi e quelli la cui situazione è rimasta invariata dal 2006. Per continuare a seguire l'andamento di questa problematica nei Cantoni sarebbe necessario un monitoraggio costantemente aggiornato, su scala nazionale. A questo scopo, si potrebbe utilizzare come base di riferimento il monitoraggio degli effetti soglia svolto dalla COSAS⁹.

Nell'ottica della giustizia sociale, è auspicabile un'ulteriore armonizzazione sia a livello cantonale che intercantonale per giungere alla parità di trattamento tra le economie domestiche a rischio di povertà in Svizzera con situazioni finanziarie analoghe. All'interno dei Cantoni ciò si potrà ottenere solo con un sistema di oneri e trasferimenti coordinato e privo di effetti soglia. L'armonizzazione dei sistemi tra i Cantoni ridurrebbe la disparità di trattamento tra le economie domestiche a rischio di povertà nei diversi Cantoni. In questo contesto, la creazione di una legge federale quadro sulla copertura del minimo vitale costituirebbe un'opportunità per armonizzare i sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno.

⁹ <http://www.skos.ch/de/?page=forschung/monitoring/> [in tedesco e in francese]

Summary

This report reviews the current status of the issues associated with threshold effects and disincentives to work¹⁰ within the cantonal means-tested benefits systems and specifies principles for addressing these challenges. The analysis is based on cantonal reforms carried out in recent years and the powerful insights these have afforded efforts to rectify the problems.

1. Principles and approach

This report was triggered by the postulate entitled "Social Security. Threshold Effects and their Impact" submitted by Claude Hêche, Member of the Council of States (Po. 09.3161). The Federal Social Insurance Office (FSIO) and the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Social Affairs (SODK) commissioned the Swiss Conference on Social Welfare (SKOS) to compile a background report for responding to this postulate. The study draws on two SKOS studies published in 2007 which also form the basis for comparison: "Taxes, Transfers and Income in Switzerland" (Knupfer/Bieri) and "Social Welfare, Taxes and Income in Switzerland" (Knupfer et al.). These studies were the first to conduct national analyses of disposable income¹¹ in households at risk of poverty. This report updates and consolidates their findings.

The analysis focussed on the following questions:

- What efforts have been planned or implemented by the cantons in the last five years to reduce threshold effects?
- Which means-tested benefits have been affected by these efforts?
- What has been the experience of those cantons which have reduced threshold effects?
- What principles and good practices can be derived from the analysis of threshold effects in the cantons?

The method applied here was essentially the same as that used in the SKOS studies mentioned above. Based on the disposable income of a range of typical households, the method identified aspects of the cantonal tax-transfer systems which result in unfair treatment. As well as performing a cross-sectional analysis of the cantonal systems to show the current situation for the year 2011, the researchers also conducted a longitudinal analysis which examined the reforms implemented between 2006 and 2011. To record the reforms of the last five years and capture their impact in terms of threshold effects, the research included a document analysis, a written survey of all cantons and in-depth expert interviews in the cantons of Basel-Stadt, Geneva and Vaud. The analysis of cantonal reforms provided the basis for deriving good practices. Furthermore, workshops were held with experts from the cantons who had recently been looking at these types of reforms.

¹⁰ A threshold effect occurs when a small increase in earned income causes a sudden decrease in disposable income. In contrast, disincentives to work are seen when disposable income decreases continually across an income segment, which sometimes is of a considerable size.

¹¹ Disposable income is defined as the income of a household from all sources (incl. social transfers) after deduction of tax and fixed costs (e.g. rent, health insurance premiums and childcare costs).

2. Threshold effects and disincentives to work in the cantons

*Threshold effects and disincentives to work in the cantons, 2011****

Ct.	Starting social welfare	Leaving social welfare	Tax within social welfare	Scope of alimony advances	Income brackets for individual premium reductions**	Rate brackets for childcare benefits
AG			x	x		
AI			x	x	x	x
AR	x	x	x			x
BE			R		x	E
BL	x	x	E	x		
BS	R	R	E	E	E	
FR			x	x	x	
GE	R	R			E	
GL	x	x	R	x		
GR	x	x*	E	x		
JU			x	x	x	
LU	R	x*	R	x		x
NE			R	R	R	
NW	x	x*	x	x		x
OW	x	x*	x	R		R
SG	x	x	R			x
SH	x	x*	x	x		x
SO	E		R	x		
SZ	E	E	R	x		x
TG	x			x	x	x
TI						
UR	E	E	E	x		E
VD			E	E	E	
VS			E	x	x	
ZG	x			x		
ZH	x	x	x	x	E	

E = Threshold effect eliminated since 2006

R = Threshold effect reduced since 2006

x = No change in the threshold effect

empty cell = no threshold effect/disincentive to work observed in either 2006 or 2011

*In these cantons the threshold effect is delayed when social welfare stops because the earnings disregard remains applicable for a further 4-6 months.

**These cantons have revised but retained their bracket-based models. Threshold effects have been minimised within these models and are therefore considered eliminated for the purposes of this table.

*** Very few cantons have simulations for 2011 comparable to those in 2006, which makes it difficult to identify exactly how threshold effects and disincentives to work come into play.

Source: Written survey, interviews, cantonal SKOS studies, SKOS monitoring, Ott et al. 2010, Canton of Lucerne 2010

In most cantons, threshold effects have been recognised and discussed since 2006. The table above summarises the results of the 2011 analysis, showing the different areas of the cantonal means-tested benefits systems which generate threshold effects and disincentives to work, and providing an overview of how these effects manifest themselves in the individual cantons. It also

shows the extent to which the cantons have been able to reduce or eliminate threshold effects or disincentives to work over the last five years (shaded cells). The key findings are discussed below.

In 2006, multiple threshold effects and/or disincentives to work were observed in nearly all cantonal means-tested benefits systems. The analysis of disposable income in the cantons showed that in 2006 Ticino was the only canton not to experience such problems in the areas studied. However, across the other cantons there are qualitative and quantitative differences in the nature of the problems, meaning that the needs of the various cantons also differed.

In many cantons threshold effects pose similar challenges. The in-depth analysis of unfair treatment arising from the systems and the efforts of the cantons to remedy these problems highlighted the differences between the cantonal means-tested benefits and therefore between the different backgrounds for reform. At the same time, however, it showed that many cantons are experiencing threshold effects and disincentives to work in the same areas, suggesting that looking at solutions implemented by other cantons may be beneficial. The most widespread problems occurred in the scope of social welfare and the system for alimony advances. Social welfare was an area in which threshold effects or disincentives to work were discernible in all cantons except Ticino, and unfair treatment arising from the rules governing alimony advances was seen in 21 of the 26 cantons. Compared to these two benefits, income and rate brackets for individual premium reductions and childcare costs caused fewer problems overall. However, each of these areas gave rise to threshold effects or disincentives to work in eleven cantons.

22 cantons have put the threshold effect on their political agenda. Since 2006 the majority of cantons have seen parliamentary motions submitted or efforts by the government to introduce reforms aimed at reducing threshold effects or disincentives to work. To date, only four cantons have not formally considered threshold effects (AG, AI, NW, SH), even though a SKOS study in 2007 identified the phenomenon within multiple means-tested benefits in all four cantons.

Between 2006 and 2011, 16 cantons were able to reduce or eliminate at least one threshold effect or disincentive to work within their tax-transfer system. The greatest number of changes were seen in social welfare. 13 cantons (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS) reduced threshold effects and disincentives to work where these were the result of the tax or the tax exemption on the earned income of those drawing social welfare. In most cases this was achieved by reducing tax on low incomes. In addition, six cantons (BS, GE, LU, SO, SZ, UR) reduced threshold effects and disincentives to work around the eligibility threshold for social welfare by aligning the calculation of the entry and exit threshold with that of the benefit. A further four cantons (BS, NE, OW, VD) eliminated or reduced unfair treatment around the eligibility threshold for alimony advances, while five number of cantons (BS, GE, NE, UR, ZH) reformed the income brackets for individual premium reductions. Finally, three cantons (BE, OW, UR) were able to optimise the rate brackets for childcare benefits in order to address threshold effects. However, in many cantons this area falls within the authority of the municipalities.

Since 2006, five cantons have subjected their entire means-tested benefits systems to a thorough review and have initiated comprehensive reforms. This has taken place in the cantons of Basel-Stadt, Geneva, Schwyz, Uri and Vaud. The three cantons of Basel-Stadt, Geneva and Vaud have undertaken a complete harmonisation of benefits by passing a harmonisation law. This follows the example of the cantons of Neuchatel and Ticino, which have had similar laws in place for some time. In the cantons of Uri and Schwyz an exhaustive review of the entire means-tested benefits system has taken place, cantonal reforms have been implemented and recommendations passed on to the municipalities. However, no harmonisation law has been introduced. Other cantons have reviewed and optimised specific transfer benefits on an individual basis. These

different approaches reflect the political importance assigned to the phenomenon of threshold effects and disincentives to work. In those cantons which have adopted a holistic approach, the focus has been on the political legitimacy of the system, whereas in those cantons which have initiated reforms within individual areas of benefits or which have undertaken no action at all, the focus has been more on the quantitative significance of threshold effects and the associated cost levels.

Threshold effects and disincentives to work remain apparent in the majority of cantonal means-tested benefits systems, and in some cases the problems are significant. In 2011, unfair treatment arising from the existing means-tested benefits system or tax system was detected in 24 cantons. Threshold effects associated with the scope of social welfare can be observed in 14 cantons (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH). In 16 cantons the system gives rise to unfair treatment due to tax or tax exemptions on the earned income of those drawing social welfare (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH). Income brackets for individual premium reductions have a negative impact in 7 cantons (AI, BE, FR, JU, NE, TG, VS) while threshold effects caused by the rate brackets for childcare benefits are apparent in 9 cantons (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG). The means-tested benefit most frequently neglected in this respect is alimony advances. Overall there are 19 cantons in which threshold effects arising from the structure of alimony advances were observed again in 2011 (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH).

In general it is important to recognise the efforts of the cantons over the last five years to address threshold effects. In isolated cases, these efforts have succeeded in reforming means-tested benefits systems and comprehensively eliminating threshold effects and disincentives to work. However, unfair treatment arising from the system is still apparent within the cantonal means-tested benefits systems. The range of cantonal approaches to this problem means that, even in 2011, the extent to which a household is affected depends on where that household is located. In terms of threshold effects, it is clearly preferable to adopt a holistic approach for the cantonal means-tested benefits systems, since this is the only means by which the interplay of the different social benefits both with each other and with the prevailing tax system can be properly addressed.

3. Good practices: general principles for steps aimed at preventing threshold effects and disincentives to work

The analysis of the situations observed in the cantons provided a basis for developing good practices with reference to the following means-tested benefits and contributions: social welfare, alimony advances, individual premium reductions, supplementary benefits for families, parent rates for childcare benefits and tax. Each good practice formulates general practical principles for steps aimed at preventing threshold effects and disincentives to work. It can be seen that there are some similarities between the principles for the different benefits and contributions.

A key principle, and one that holds for all means-tested benefits, is the elimination of brackets. Technically, social benefits granted according to income brackets always lead to threshold effects. Benefits based on brackets are set at a fixed amount for each defined income category. The magnitude of the effect depends on the number of categories. The more income categories underlying a benefit, the smaller the threshold effect is at each stage, since the difference in amounts received when moving into a new, higher income bracket are smaller. In contrast, in a linear model the amount of the benefit diminishes gradually as income increases, instead of

dropping suddenly and causing the same drop in disposable income. This was observed in a number of cantons and with respect to a range of means-tested benefits (premium reductions, rate brackets for childcare benefits, alimony advances).

Furthermore, in general it is advisable to introduce a percentage earnings disregard (ED) to address disincentives to work where a means-tested benefit is reduced as income increases. The earnings disregard means that a benefit is reduced by a lower amount than that by which income grows. The ED should be applied to the income used to determine the level of benefits granted and should be expressed as a percentage. This will have a positive effect on the growth of disposable income, since the ED will increase as earned income increases. Although EDs set at fixed amounts do allow disposable income to increase, they do not solve the problem of disincentives to work. The percentage at which the ED is set depends heavily on the transfer and contributions system of the canton in question. Even if a benefit is based on a linear structure and causes no threshold effects when considered in isolation, it may generate disincentives to work in the interaction with other benefits and contributions due to cumulative benefit reductions and/or higher tax rates. For example, interaction with alimony advances can mean that highly progressive rates for childcare benefits give rise to disincentives to work in terms of disposable income.

A further point highlighted by the analysis is that those cantons which have a harmonisation law determining one standard relevant income calculation and the order in which transfer benefits may be drawn are better able to prevent unfair treatment arising from the system. To permanently eliminate threshold effects and disincentives to work, the cantons need a coordinated and well aligned contributions and transfer system.

Unequal tax treatment, both of those receiving benefits and those not receiving benefits is also an issue relevant to the coordination of the transfer and contributions system. In combination with means-tested benefits, and especially with social welfare, tax in some cantons causes significant threshold effects and disincentives to work. From a practical point of view, the easiest solution to this problem would be to exempt the minimum subsistence level from tax. If the principle of equal treatment of households with similar incomes is to be respected, this minimum subsistence level must lie above the eligibility threshold for social welfare and that for supplementary benefits to AHV/IV, which is currently also tax-exempt. Taxing all income, including transfer benefits, would be justified and logical. The adjustment within cantonal tax law would, however, have to be accompanied by an increase in benefits in order to prevent unacceptable interference with the social minimum subsistence level.

4. Conclusions

As the results of this study show, there are still significant threshold effects and disincentives to work within the cantonal means-tested benefits systems. It is therefore imperative that the threshold effect remain on the political agenda. However, even in those cantons which have eliminated threshold effects, unfair treatment within the systems must be considered whenever sociopolitical reforms are discussed in order to ensure that new threshold effects or disincentives to work are not created. Here there is a new polarity arising from the growing differences between the cantons which have reformed their systems and those in which the situation has not changed since 2006. Tracking further development in the cantons with respect to this problem would require a regular national monitoring exercise. The threshold effect monitoring exercises conducted by the SKOS could form the basis for this.¹²

12 <http://www.skos.ch/de/?page=forschung/monitoring/>

In the interests of social equality, further harmonisation both within the cantons and across cantons is desirable if households at risk of poverty and in similar financial situations are to be treated equally across the country. Within the cantons this can be achieved by a coordinated transfer and contributions system free of any threshold effect. Harmonising the systems across the cantons would reduce unequal treatment of households at risk of poverty in different cantons. A new federal framework law on securing livelihoods could pave the way for harmonisation of the cantonal means-tested benefits systems.

1 Situation initiale

1.1 Mandat et questions posées

Le présent rapport forme la base de la réponse de l'Office fédéral des assurances sociales au postulat « Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil », déposé le 18 mars 2009 par le conseiller aux Etats Claude Hêche [Po. 09.3161]. Le texte du postulat figure en annexe. Le Conseil fédéral a proposé le 13 mai 2009 de rejeter le postulat. Le Conseil des Etats a accepté l'intervention le 4 juin 2009 par 17 voix contre 10.

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a été chargée d'élaborer le présent rapport sur l'examen des effets de seuil en Suisse. Les deux études précédemment publiées par la CSIAS – « Impôts, transferts et revenus en Suisse » [Knupfer/Bieri 2007] et « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse » [Knupfer et al. 2007] – constituent le point de départ de cet examen.

Comme le mandat le prévoyait, l'étude comprend deux modules :

Le module 1 porte sur l'état des travaux engagés par les cantons pour réduire les effets de seuil en examinant les mêmes prestations sous condition de ressources que les deux précédentes études de la CSIAS. Dans la mesure du possible, les bourses sont elles aussi prises en considération. Le mandat précisait la question centrale de ce module de la façon suivante :

1. Quels efforts ont été accomplis dans les cantons depuis 2006 pour réduire les effets de seuil ?
2. Sur quelles prestations ces efforts portent-ils ?
3. Quelles adaptations ont été apportées ou sont prévues et quel est le degré d'avancement des travaux en la matière ?
4. Quels sont les résultats des analyses ou des modélisations des effets de seuil dans les cantons ?
5. Quelles sont les expériences faites par les cantons qui ont réduit les effets de seuil ?
6. Où les difficultés se situaient-elles ?
7. Quels changements (qualitatifs) observe-t-on au sujet des bénéficiaires de prestations ou des effets de seuil eux-mêmes, par rapport aux résultats des précédentes études de la CSIAS, et à quoi faut-il les attribuer ?

Par ailleurs, ce module devait si possible intégrer une estimation des conséquences financières et du nombre de ménages concernés par les adaptations envisagées.

Le module 2 développe des solutions reposant sur de bonnes pratiques. L'idée est de présenter des modalités applicables par les cantons permettant d'organiser les transferts sociaux en évitant autant que possible les effets pervers sur l'activité et les effets de seuil. Les questions auxquelles il s'agissait de répondre dans le cadre de ce second module étaient les suivantes :

1. Sur la base des clarifications et des enseignements du module 1, quels facteurs jouent un rôle essentiel dans la réduction des effets de seuil pour les divers transferts sociaux analysés ?
2. En quoi consistent des solutions reposant sur de bonnes pratiques ?

1.2 Structure du rapport

Le présent rapport apporte au ch. 1.3 des précisions sur les termes en lien avec la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Le chapitre 2 s'intéresse aux fondements méthodologiques de l'étude. Il expose la notion de revenu disponible libre et présente les systèmes cantonaux de prélèvements et de transferts sélectionnés pour l'analyse. Le chapitre se poursuit par une opérationnalisation des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité avant de détailler la conception de l'enquête.

Le chapitre 3 aborde la problématique des effets de seuil sous l'angle des études scientifiques qui y ont été consacrées et de leurs conséquences en termes de politique sociale. Il examine la reconnaissance des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité comme problématiques de la politique sociale en Suisse, puis donne un aperçu des différentes études portant sur cette thématique en Suisse et des résultats qu'elles permettent de dégager. Après le traitement de la problématique des effets de seuil dans la recherche, le chapitre s'intéresse à la façon dont cette problématique a été appréhendée dans la politique sociale des cantons et de la Confédération. Une brève mise en contexte de la thématique dans la littérature internationale complète le chapitre.

Le chapitre 4 traite des effets de seuil dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources, et ce en deux parties. La première expose la situation dans les cantons en 2006 et identifie les prestations ou les structures organisationnelles qui, susceptibles de provoquer des effets de seuils et des effets pervers sur l'activité, constituent un défi pour les cantons soucieux de lutter contre les injustices générées par leurs systèmes de prélèvements et de transferts. La seconde partie présente, à la lumière de cinq enjeux préalablement définis, les initiatives et les révisions que les cantons ont lancées depuis 2006 pour remédier à ces effets indésirables, en mettant en évidence les différentes approches qu'ils ont suivies à cet effet.

Le chapitre 5 comprend les bonnes pratiques permettant d'éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité liés aux impôts et aux prestations sous condition de ressources que sont l'aide sociale, l'avance sur contributions d'entretien, la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie, les tarifs parentaux pour l'accueil extrafamilial des enfants et les prestations complémentaires pour les familles. Après une brève définition de chacune de ces prestations, le propos expose les raisons pour lesquelles l'élaboration de bonnes pratiques est indiquée dans le domaine considéré, et les principes à observer si l'on entend prévenir ou réduire les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Il n'omet pas non plus la question de l'harmonisation des prestations entre elles. Enfin, comme les bonnes pratiques concernant les divers systèmes de transferts sociaux et de prélèvements devraient également valoir par elles-mêmes et pouvoir être mises à disposition des organes d'exécution sous la forme de documents indépendants, leur présentation suit une structure standardisée.

Un bilan vient compléter le rapport. Les principaux résultats y sont résumés et replacés dans le contexte politique

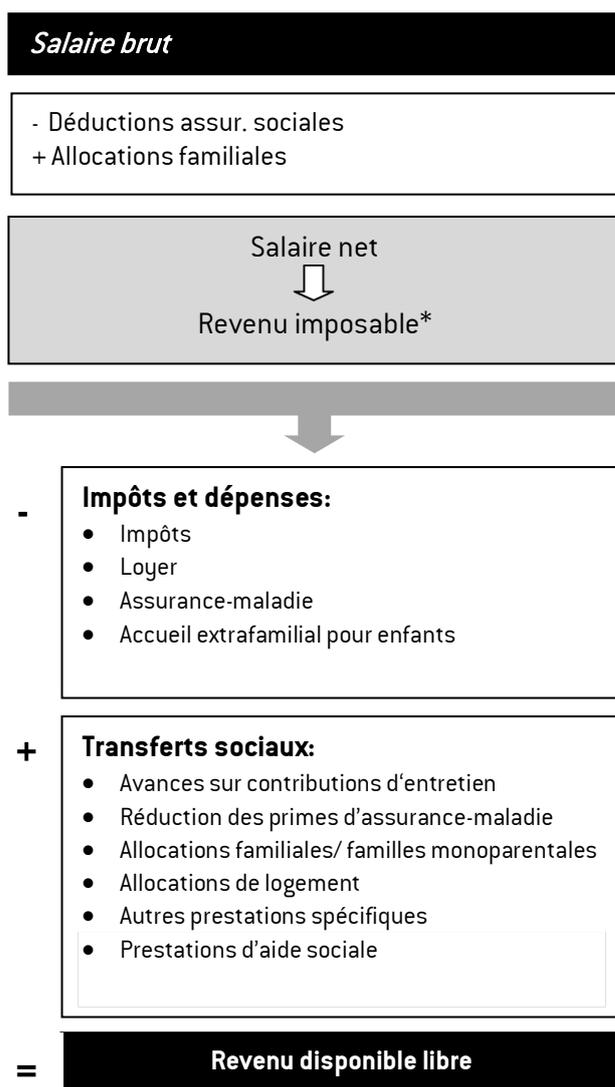
1.3 Définitions et concepts

Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité sont générés par les systèmes de prélèvements et de transferts : ils résultent de l'interaction entre ces systèmes et les revenus provenant d'une activité lucrative. On parle d'un effet de seuil lorsqu'une augmentation minimale du revenu provenant d'une activité lucrative entraîne une réduction proportionnellement plus marquée des prestations sociales. Des effets de seuil se produisent lorsque le droit à une prestation sous condition de ressources prend fin ou lorsque le montant d'une telle prestation

[réduction individuelle des primes d'assurance-maladie ou rentes AI, par ex.] diminue par paliers. La charge fiscale peut elle aussi conduire, dans certains cas, à des effets de seuil (par ex. lorsque des ménages bénéficiant de l'aide sociale ou dépassant de peu le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale doivent payer des impôts).

Le présent travail évalue les effets de seuil sur la base des revenus nets. En d'autres termes, un effet de seuil existe lorsque, malgré l'augmentation de ses revenus provenant d'une activité lucrative, un ménage n'a en fin de compte pas plus d'argent dans son porte-monnaie, soit parce qu'il n'a plus droit à certaines prestations sociales, soit parce qu'il doit faire face à de nouvelles

G1 Méthode de calcul du revenu disponible libre pour les cas types selon la CSIAS



Source : Knupfer/Bieri 2007 : 12

* Des impôts doivent être payés sur divers transferts sociaux, ces derniers étant considérés comme revenu (rente, prestations d'assurance-sociale, contribution d'entretien/avance sur contribution d'entretien). Ils ne sont pas énumérés dans le présent graphique étant donné que le calcul est établi sans considération de l'année précédente afin d'éviter des calculs circulaires.

dépenses. **L'indice du revenu disponible libre** est l'expression de cette approche fondée sur les revenus nets. Le revenu disponible libre est le revenu restant à la disposition d'un ménage après prise en compte de toutes les rentrées d'argent (salaires et prestations sociales) et déduction faite des frais fixes (loyer, primes d'assurance-maladie et éventuels frais d'accueil extrafamilial pour enfants) et des impôts. Le graphique G1 montre les entrées et les sorties d'argent qui interviennent dans le calcul du revenu disponible libre. Le revenu disponible libre a été calculé pour trois types de ménage dans tous les cantons en prenant 2006 comme année de référence.

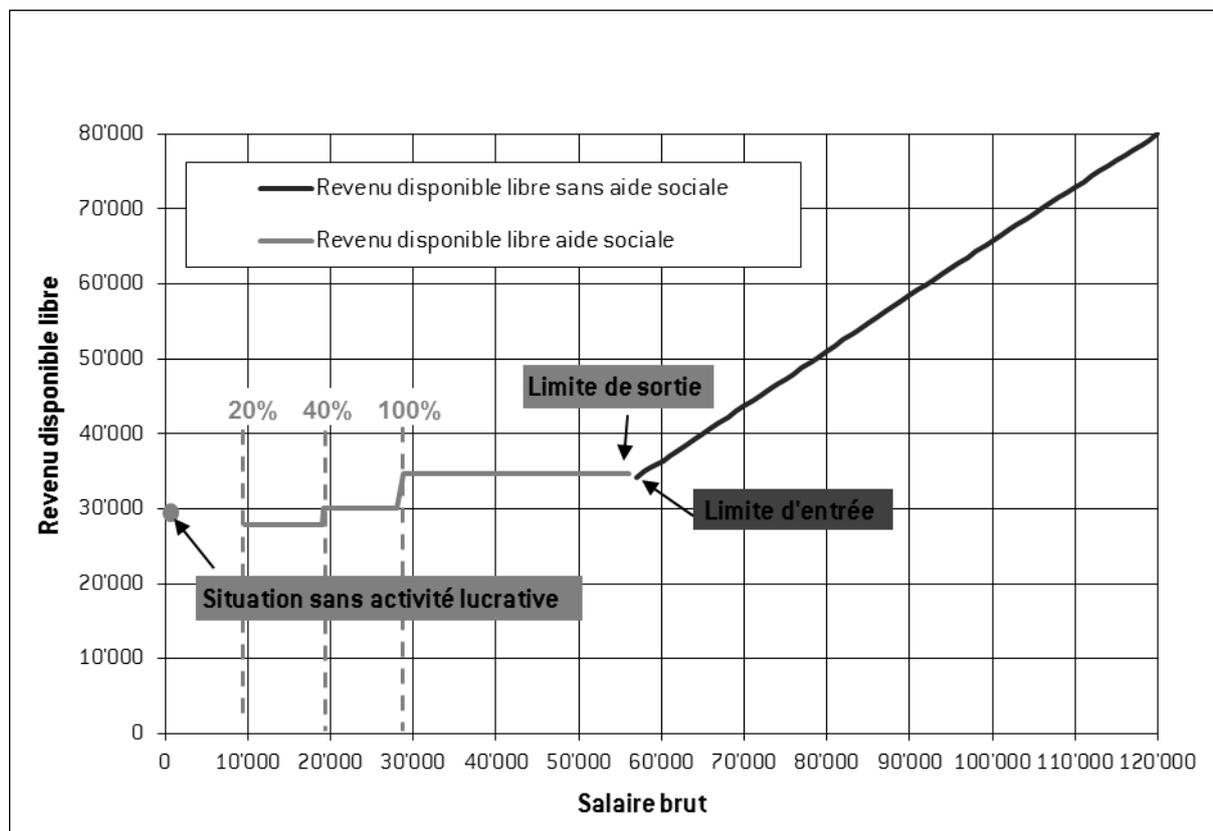
Afin de déterminer le revenu disponible libre et de décider si un ménage peut bénéficier d'un transfert social, il faut d'abord calculer le revenu imposable sur la base du salaire brut. Il faut ensuite comptabiliser et ajouter les diverses prestations sociales auxquelles un ménage a droit. De cette somme sont déduits les impôts et les dépenses obligatoires – loyer, primes d'assurance-maladie et coûts de l'accueil extrafamilial des enfants (voir graphique G1). Le revenu disponible libre ainsi défini doit notamment couvrir les dépenses en alimentation, habillement, formation, transports et loisirs. Les montants sont tous calculés sur une base annuelle et correspondent donc aux ressources

financières dont disposent les ménages pendant une année.

Réalisé dans le cadre des études de la CSIAS en 2007 et des études cantonales qui ont suivi, le calcul du revenu disponible libre repose sur un modèle de simulation développé par la CSIAS en collaboration avec l'institut d'études politiques Interface. Ce modèle permet de reconstituer l'évolution du revenu disponible libre pour des salaires bruts compris entre 0 et 120 000 francs.

Le graphique G2 propose un exemple de modulation et de représentation graphique du revenu disponible libre. L'axe des abscisses représente le salaire brut et l'axe des ordonnées représente le revenu disponible libre. Le modèle opère une distinction selon que le revenu disponible libre se situe à l'intérieur (ligne claire) ou à l'extérieur (ligne sombre) du segment de revenu donnant droit à l'aide sociale. On suppose que les plus bas revenus correspondent à des temps partiels (les lignes discontinues indiquent différents taux d'occupation). L'hypothèse est que les salaires bruts compris entre la première et la deuxième ligne discontinue (soit entre 9 600 et 19 200 francs) correspondent à un taux d'occupation de 20 %.

G2 Exemple d'évolution du revenu disponible libre (Famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)

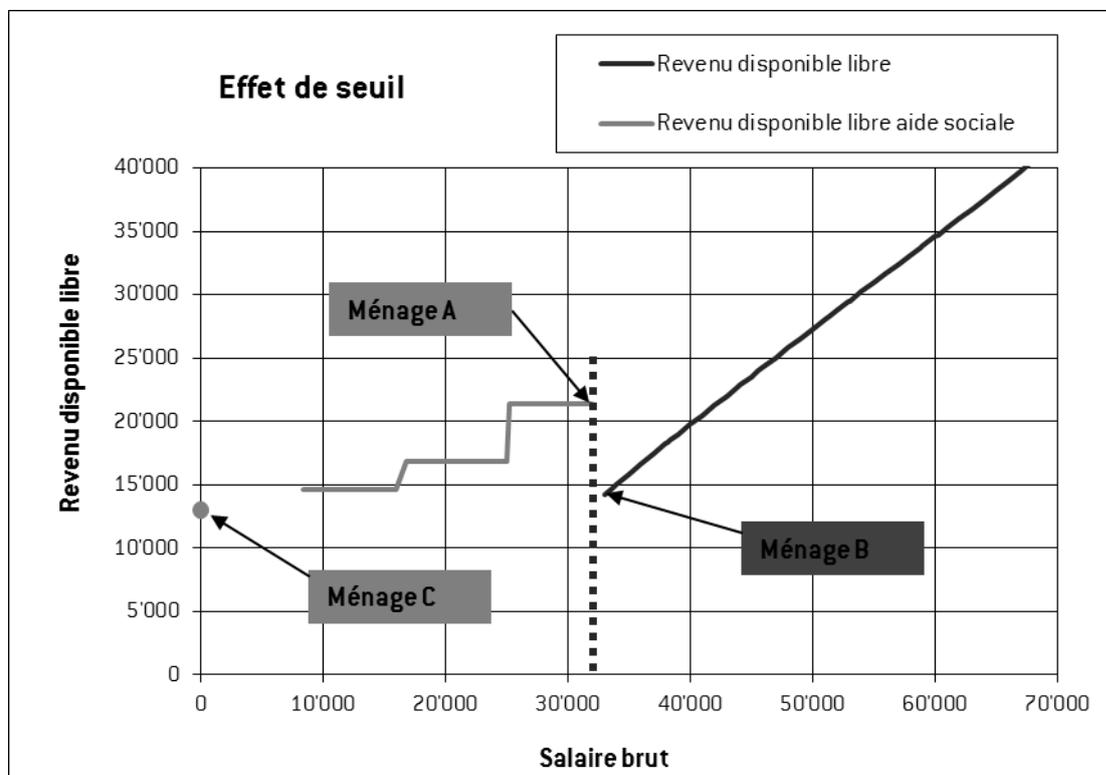


Source : Knupfer et al. 2007 : 23

Le graphique G3 ci-dessous montre un effet de seuil. La courbe du revenu disponible libre laisse apparaître une cassure nette lorsque le salaire brut atteint 31 000 francs. Une augmentation minimale du revenu du travail se traduit par une baisse soudaine du revenu disponible libre de 7 155 francs : le revenu disponible du ménage B (14 265 francs) est nettement inférieur à celui du ménage A (21 420 francs) bien que le ménage B dispose d'un salaire brut plus élevé. Le ménage C

ne perçoit aucun revenu provenant d'une activité lucrative, les prestations de l'aide sociale formant l'intégralité de ses revenus (point clair).

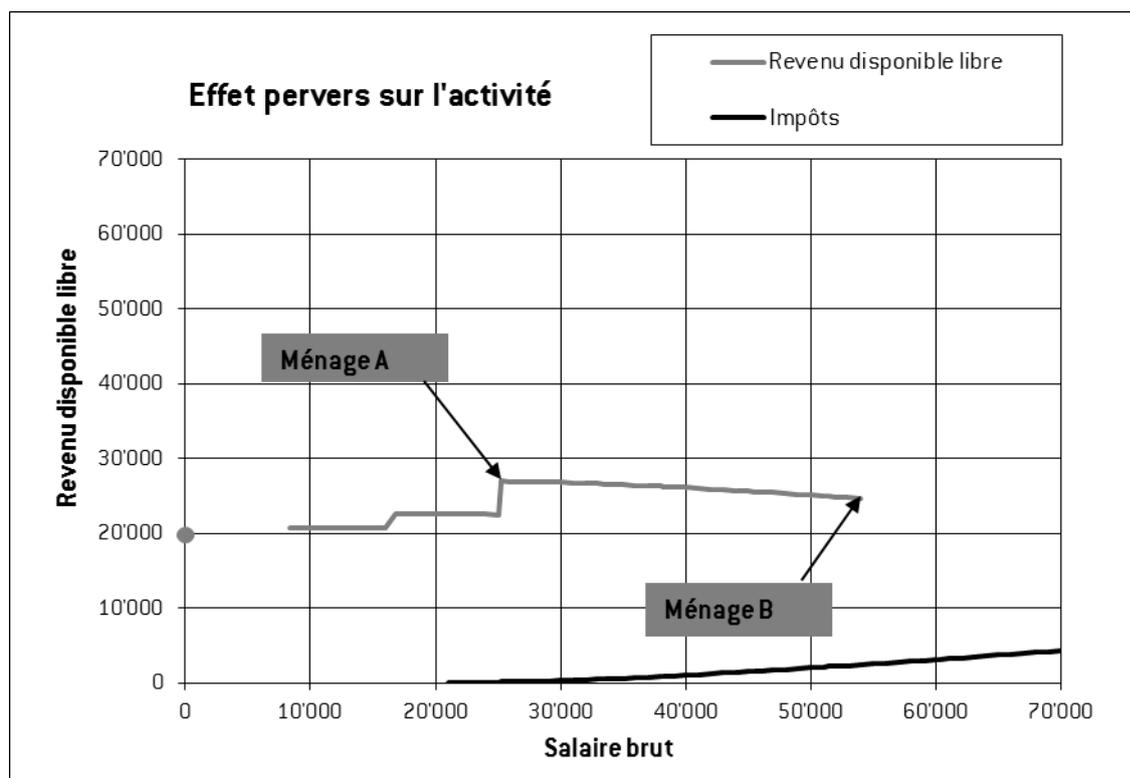
G3 Exemple d'un effet de seuil



Source : graphique original

Les effets de seuil doivent être distingués des **effets pervers sur l'activité**. Ces derniers correspondent à une baisse continue du revenu disponible libre sur un segment de revenu qui peut être relativement étendu. Le graphique G4 ci-dessous représente un tel effet pervers sur l'activité. Toute augmentation salariale située à l'intérieur du segment des salaires bruts compris entre 30 000 et 53 000 francs se traduit par une légère diminution du revenu disponible libre. Le graphique G4 montre que si le revenu disponible libre du ménage A est de 27 005 francs pour un salaire brut de 30 000 francs, le ménage B ne peut en revanche compter que sur un revenu disponible libre de 24 694 francs alors même que son salaire brut est nettement plus élevé (53 000 francs). La différence de revenu disponible libre entre les ménages A et B est ainsi de 2311 francs. Sur un plan financier, le ménage A n'a pas intérêt à toucher un salaire plus élevé, car un supplément de revenu ainsi obtenu ne compense pas l'accroissement de la charge fiscale qui en résulte.

G4 Exemple d'un effet pervers sur l'activité



Source : graphique original

Les effets pervers sur l'activité et les effets de seuil représentent des **injustices générées par le système**. Des injustices générées par le système apparaissent lorsqu'une hausse du revenu ne s'accompagne pas d'une augmentation, mais au contraire d'une stagnation ou d'une réduction du revenu disponible libre. Les injustices générées par le système se traduisent soit par une absence d'incitation, soit par une incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative, et même, dans des cas extrêmes, par des effets de seuil. Les effets de seuil sont, dans un Etat social qui met l'accent sur l'activation, une forme particulièrement inacceptable d'injustice générée par le système.

Le présent rapport s'intéresse en particulier aux interactions entre le salaire perçu et le système de prélèvements et de transferts en vigueur. L'étude « Impôts, transferts et revenus en Suisse » (Knupfer/Bieri 2007) a identifié plusieurs problèmes imputables aux modalités de la réduction individuelle des primes, de l'avance sur contributions d'entretien et d'autres prestations sous condition de ressources. L'étude « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse » (Knupfer et al. 2007) a de plus montré que des effets de seuil et/ou des effets pervers sur l'activité peuvent apparaître dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale selon la façon dont sont définies les limites de cette aide et la charge fiscale pesant sur les bas revenus.

L'existence d'effets pervers sur l'activité ou d'effets de seuil dans un système cantonal de prestations sociales représente une violation du postulat de la **justice horizontale et verticale**. La justice horizontale implique que le revenu disponible libre des ménages qui ne bénéficient pas de prestations sociales soit plus élevé que celui des ménages dont les revenus (avant prestations) sont plus bas. En d'autres termes, les prélèvements et les transferts ne devraient pas modifier la hiérarchie des ménages telle qu'elle est déterminée par le niveau de leurs revenus. Le postulat de la justice verticale stipule que les plus bas revenus doivent être soumis à des taux d'imposition plus bas que les tranches de revenus moyennes et supérieures. La justice verticale ne peut être

réalisée que si la charge fiscale proportionnellement la plus élevée repose sur les ménages dont la capacité économique est la plus importante (Leu et al. 2008 : 11).

Les indicateurs économiques utilisés dans ce rapport pour évaluer l'incitation financière sont le **taux marginal d'imposition** et le **ratio de réduction du transfert**. Le taux marginal d'imposition renseigne sur la part de salaire supplémentaire correspondant à une augmentation de revenu ou à l'exercice d'une activité lucrative qui n'est pas convertie en revenu disponible libre. Il s'agit de la part du salaire qui est absorbée par la charge fiscale ou la réduction des prestations sociales. Plus le taux marginal d'imposition est élevé, plus la progression du revenu disponible est faible. Cet indicateur permet d'apprécier dans quelle mesure, d'un point de vue strictement financier, il est intéressant pour un ménage d'exercer une activité lucrative ou d'améliorer son salaire, que ce soit en acceptant un emploi mieux rémunéré ou en augmentant son taux d'occupation. Si le taux marginal d'imposition montre l'incidence d'une prestation en interaction avec des prélèvements et d'autres prestations, le ratio de réduction du transfert mesure au contraire la dimension incitative d'une seule prestation considérée. Il permet de déterminer, pour chaque franc supplémentaire gagné, à combien s'élève la réduction de la prestation. Lorsque le ratio de réduction du transfert est supérieur à 100 %, cela signifie que chaque gain supplémentaire d'un franc se traduit par une réduction supérieure à un franc, ce qui représente une incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative, ou un effet pervers sur l'activité.

Depuis quelques années, des économistes s'intéressent en Suisse au phénomène des effets pervers sur l'activité. C'est le cas, par exemple, de Leu et al. (2008 : 22). Dans le cadre d'une expertise pour l'Administration fédérale des finances, ces auteurs ont analysé différentes façons dont ces effets indésirables du système de prélèvements et de transferts se produisent : a) des bénéficiaires de prestations perçoivent, sans travailler, un revenu comparable à celui d'une personne occupant un emploi à plein temps ; b) des ménages percevant des prestations sociales ne peuvent pas augmenter leur revenu disponible libre en étendant leur activité lucrative ; c) une personne peut avoir intérêt à réduire son activité lucrative, car elle aura alors droit à des prestations sociales plus élevées. Leu et al. (2008) parlent d'un piège de la dépendance pour désigner une situation dans laquelle une augmentation de l'activité lucrative se traduit par une réduction du revenu disponible libre. Les situations b) et c) décrites par ces auteurs correspondent aux définitions de la CSIAS précédemment utilisées pour décrire les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. La situation a) ne constitue en revanche pas une incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative, du point de vue de la CSIAS, mais plutôt une incitation nulle.

2 Méthodologie et conception de l'enquête

2.1 Mesure, modélisation et estimation des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité : aspects méthodologiques

Cette étude reprend pour l'essentiel l'approche méthodologique des précédentes études de la CSIAS consacrées aux effets de seuil et aux effets pervers sur l'activité (Knupfer/Bieri 2007, Knupfer et al. 2007). L'idée est d'identifier et de comparer, sur la base du revenu disponible libre de plusieurs types de ménage, les effets problématiques générés par les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Les systèmes cantonaux font l'objet de deux types de comparaison : une comparaison transversale visant à dresser l'état de la situation en Suisse en 2011 ; une comparaison longitudinale visant à identifier les changements intervenus entre 2006 et 2011.

Un modèle développé par la CSIAS en collaboration avec l'institut d'études politiques Interface a permis de simuler, pour chaque chef-lieu de canton, le revenu disponible libre de trois types de ménage sur une échelle de salaires bruts allant de 0 à 120 000 francs. L'année de référence était 2006. Les données complètes de cette simulation ont depuis lors été publiées sur Internet par la CSIAS dans le cadre d'un monitoring¹³. Elles forment le point de départ et la base de comparaison de la présente étude. La CSIAS a par ailleurs pu réaliser des études de suivi pour treize cantons, à savoir Berne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Obwald, Schwyz, Soleure, Uri, Vaud, Valais et Zoug (leurs résultats ont également été publiés dans le cadre du monitoring). Grâce à ces études, on dispose de données actualisées sur le revenu disponible libre des ménages dans ces cantons pour les années 2007 à 2011, ainsi que de propositions visant à réduire les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité.

La conception de l'enquête a été modifiée pour l'analyse de la situation en 2011. Faut de ressources financières suffisantes, les simulations du revenu disponible libre n'ont pas pu être réalisées. Outre une analyse documentaire, plusieurs modalités d'enquête ont été utilisées. Si cette méthodologie a permis d'identifier les changements intervenus sur le plan légal comme sur le plan de l'exécution, l'impact de telle ou telle révision sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité n'a en revanche pas pu être mesuré avec précision. Les personnes interrogées ont par ailleurs eu parfois du mal à distinguer les réformes qui ont une incidence sur de tels effets des réformes qui n'en ont pas.

Ce chapitre propose dans un premier temps une vue d'ensemble des fondements méthodologiques de l'étude : il expose d'abord la notion de revenu disponible libre, présente ensuite les systèmes de prélèvements et de transferts examinés ; il discute enfin un indicateur permettant d'évaluer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Le chapitre précise dans un second temps la conception de l'enquête utilisée pour dresser l'état actuel de la situation de ces effets dans les cantons.

2.1.1 Cas types

L'analyse du revenu disponible libre repose pour l'essentiel sur des cas types, c'est-à-dire sur des situations dans lesquelles des ménages ont droit à certaines prestations sous condition de ressources en raison de leur composition familiale et de la structure de leurs revenus. Le tableau T1 donne un aperçu des cas types retenus. Ces derniers ont été en partie modifiés ou

13 Lien vers le monitoring : <http://www.skos.ch/fr/?page=forschung/monitoring/>

complétés dans les études de suivi menées dans les cantons. Les deux études parues en 2007 contiennent des informations détaillées sur les divers types de ménage¹⁴.

T1 Types de ménage utilisés dans les simulations du revenu disponible libre

Composition du ménage	Situation de revenu avant la perception de transferts sociaux	Taille du logement	Entretien des enfants
Femme divorcée, élevant seule un enfant de 3½ ans	Salaire Droit à des contributions d'entretien (non versées par l'ex-époux)	3 pièces	Accueil extrafamilial dans une garderie (en proportion du taux d'occupation de la mère)
Couple avec deux enfants (3½ et 5 ans)	Salaire du mari Variante : salaire complémentaire de la femme	4 pièces	La femme s'occupe des enfants
Homme divorcé avec obligations d'entretien, alleinstehend	Salaire Contributions d'entretien à l'ex-épouse et à leurs enfants communs pour un total de 1200 francs par mois ou 14 440 francs par année.	2 pièces	–

Source : Knupfer et al. 2007 : 16

2.1.2 Systèmes cantonaux de prélèvements et de transferts sélectionnés

Cette étude examine dans quelle mesure les systèmes de prestations sous condition de ressources et les régimes fiscaux des cantons génèrent des effets de seuil et des effets pervers sur l'exercice d'une activité lucrative. Du fait de la structure très fédéraliste de l'Etat social en Suisse et de la diversité des prestations communales et cantonales qui en résulte, il n'est pas possible de présenter une analyse exhaustive des transferts sociaux. Plusieurs niveaux de réglementation (Confédération, cantons, communes) doivent en outre parfois être pris en considération. Cette étude se concentre pour l'essentiel sur les transferts qui relèvent principalement de la compétence des cantons. Le tableau T2 dresse la liste des impôts et des transferts analysés pour l'année de référence 2011. Pour chaque prestation ou prélèvement, mention est faite des destinataires, du niveau de réglementation concerné et des cantons dans lesquels la prestation est octroyée.

T2 Transferts et prélèvements examinés dans l'étude

Prestation/ Prélèvement	Groupes concernés	Niveau de réglementation	Cantons
Aide sociale	Ménages dont le revenu ne couvre pas le minimum vital	Cantons (la Confédération ne règle que la compétence)	Tous

¹⁴ Knupfer/Bieri 2007, Knupfer et al. 2007

Réduction individuelle des primes (RIP)	Assurés à revenu faible ou moyen pour lesquels les primes constituent une charge trop importante par rapport au revenu du ménage	Confédération, cantons	Tous
Avances sur contributions d'entretien (ACE)	Personnes titulaires d'une créance d'entretien : les contributions d'entretien pour enfants, et dans certains cantons celles entre époux, sont avancées lorsqu'elles ne sont pas versées par le débiteur. Dispositif réservé aux faibles et moyens revenus dans la plupart des cantons.	Confédération, cantons	Tous
Barèmes parentaux pour l'accueil extra-familial des enfants	Familles à revenu faible ou moyen qui placent leurs enfants dans une structure d'accueil extrafamilial des enfants	Cantons ou communes	Tous
Prestations complémentaires pour les familles (PCFam)	Familles de travailleurs pauvres	Cantons	GE, SO, TI, VD*
Impôts	Tous	Confédération, cantons, communes	Tous

*Vaud a introduit les PCFam le 1^{er} octobre 2011, Genève prévoit de les introduire le 1^{er} avril 2012.

Source : tableau original

D'autres prestations sous condition de ressources que celles indiquées dans ce tableau n'ont pu être prises en considération dans le cadre de la présente étude :

Allocations pour enfants en bas âge : Versées dans dix cantons, les allocations pour enfants en bas âge¹⁵ ne sont pas prises en compte dans la suite de cette étude. Ces prestations ne sont en effet octroyées, dans la plupart des cantons, que durant les premiers mois qui suivent la naissance de l'enfant et leur montant est limité (le canton de Zurich constitue une exception à cet égard) (OFAS 2011 ; Hüttner/Bauer 2003 :17). Par ailleurs, la ville de Lucerne verse, en plus des allocations familiales, des prestations complémentaires aux familles de condition modeste ; dans le canton du Valais, les ménages défavorisés reçoivent une allocation particulière. Ces deux prestations n'ont pas pu être prises en compte dans cette étude, car elles appelaient des clarifications particulières.

Aides au logement : Les aides au logement ou les allocations de logement sont des prestations visant à réduire la charge que représente le paiement du loyer pour les groupes sociaux défavorisés dans les communes où les loyers sont particulièrement élevés. Les cantons de Genève, de Bâle-Ville et de Vaud connaissent l'instrument des allocations de logement. Des questions ont été consacrées à ces allocations dans le cadre de l'enquête, mais les réponses n'ont pu être prises en compte dans la présente analyse en raison de problèmes dans les données.

Bourses d'études : Les bourses d'études sont une prestation sous condition de ressources importante qui n'a pas pu être prise en considération dans le cadre de cette étude. Le régime des bourses relève de la compétence des cantons, qui allouent chaque année plus de 300 millions de francs d'aide publique à la formation sous forme de bourses et de prêts (CDIP 2009 : 2). Ces

15 Dans certains cantons, ces allocations sont aussi désignées sous le terme d'allocations de maternité, de prestations compensatoires pour parents ou d'aide aux parents.

transferts n'ont pas été pris en compte dans les études de 2007. Il aurait donc fallu procéder à des simulations particulières pour pouvoir les analyser dans le cadre de la présente étude. On peut néanmoins mentionner trois cantons qui ont effectué une analyse de leur système de bourses. Le canton de Vaud a lancé un projet en faveur des jeunes adultes dans le but d'harmoniser les bourses et l'aide sociale. L'élimination des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité représente l'un des objectifs partiels du projet. Le canton de Zurich a fait analyser l'impact des bourses d'études sur le revenu disponible libre. Il est apparu que le barème appliqué constitue une incitation négative à l'exercice d'une activité lucrative pour les parents et pour le ou la partenaire du boursier, mais pas pour le boursier lui-même (Ott et al. 2010 : 221). Le canton de Lucerne a lui aussi cherché à déterminer dans quelle mesure le régime cantonal des bourses d'études produit des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité. Son analyse a mis en évidence le fait que l'échelonnement du montant des bourses en fonction du revenu n'engendre pas d'effet de seuil notable. Il peut néanmoins s'en produire à la sortie de l'aide sociale lorsque cette dernière est combinée avec une bourse (Kanton Luzern 2010).

Autres prestations communales : Par manque de ressources, les prestations communales n'ont pas pu être examinées.

2.1.3 Estimation des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité

Le chapitre 1 a exposé les raisons pour lesquelles les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité sont problématiques dans la perspective de la politique sociale. Des analyses de la CSIAS ont montré que ces effets peuvent apparaître dans tous les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Pour ne pas se perdre dans les détails et se concentrer sur la recherche de solutions aux problèmes les plus importants, cette étude doit disposer d'un indicateur capable de distinguer les effets qui sont significatifs de ceux qui le sont moins. Différents critères peuvent être envisagés. Leu et al. (2008 : 59-61) soutiennent que les effets considérés sont d'autant plus problématiques qu'ils sont plus difficiles à surmonter, c'est-à-dire que leur ampleur est importante et que la réduction du revenu disponible libre qui en résulte est marquée. Ces auteurs font également référence à la dimension quantitative des injustices générées par le système, utilisant le nombre de ménages affectés comme indicateur. Ott et al. (2010 : 138s) se réfèrent eux aussi au nombre de personnes et de ménages concernés. Ils estiment par ailleurs que pour juger de l'importance d'un effet indésirable, il faut savoir si la dimension incitative est inhérente à la prestation et si les effets pervers constatés sont prononcés. Le premier aspect – le caractère inhérent de l'incitation – peut être illustré à l'aide d'un exemple : certains cantons versent des allocations pour que les parents d'enfants en bas âge ne soient pas obligés d'exercer une activité lucrative. Selon Ott et al (2010), l'existence d'un effet de seuil ou d'un effet pervers sur l'activité n'est pas problématique dans ce cas, puisque la prestation en question n'a précisément pas pour objectif d'inciter à l'exercice d'une activité lucrative. Quant à l'importance des effets pervers constatés, ils la font dépendre du niveau du salaire.

La présente étude adopte une approche pragmatique, sur le modèle des conceptions de Leu et al. (2008) et de Ott et al. (2010). L'importance d'un effet de seuil ou d'un effet pervers sur l'activité est évaluée à l'aune du caractère plus ou moins prononcé de l'écart qui le caractérise et de la réduction du revenu disponible libre qui en résulte. A cet égard, la question de savoir si la dimension incitative est inhérente à la prestation considérée et si les ménages réagissent à un éventuel effet pervers sur l'exercice d'une activité lucrative est secondaire ; car selon la conception défendue dans le cadre de cette étude, les effets de seuil doivent être éliminés non seulement pour des raisons d'efficacité, mais encore pour des raisons de justice. Peu de choses peuvent être dites sur la dimension quantitative du problème, celle-ci n'ayant pas pu être appréhendée dans le cadre

de cette étude. Des références sont néanmoins faites aux conclusions des analyses conduites dans ce domaine par certains cantons. Mais la dimension quantitative peut elle-même être considérée du point de vue de l'efficacité ou de la justice. Sous l'angle de l'efficacité, la dimension quantitative est importante, puisque l'effort déployé pour remédier à un effet de seuil ne se justifie pas forcément si celui-ci ne concerne qu'un faible nombre de ménages. Sous l'angle de la justice – ou de l'injustice générée par le système –, le nombre de ménages concernés n'a en revanche qu'un rôle secondaire. Dans cette conception, les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité doivent tous être éliminés, car des injustices constituent en elles-mêmes un problème pour la légitimité de l'Etat social.

Concrètement, dans cette étude comme dans celle de Ott et al. (2010 : 140s), un effet de seuil est jugé significatif lorsqu'il faut plus de deux heures de travail par semaine pour le compenser. Deux heures de travail par semaine représentent 5 % d'un plein temps, soit une charge de travail notable et sur laquelle il est possible d'agir. L'hypothèse retenue est celle d'un revenu correspondant à la tranche des bas salaires. Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique, une personne perçoit un bas salaire lorsque sa rémunération, calculée sur la base d'un équivalent plein temps de 40 heures par semaine, est inférieure aux deux tiers du salaire brut médian (OFS 2008 : 23-24). Le salaire brut médian s'élevait en 2008 à 5823 francs (OFS 2009). Les rémunérations jusqu'à 3882 francs par mois sont par conséquent considérées comme des bas salaires. Calculées sur cette base, deux heures de travail par semaine correspondent à un salaire de 2329 francs par année. Un effet de seuil ou un effet négatif sur l'activité est donc qualifié de significatif lorsqu'un revenu complémentaire d'au moins 2329 francs par année doit être réalisé pour maintenir le revenu disponible à son niveau antérieur. Puisque les simulations utilisées mesurent le salaire brut par tranches de 1000 francs, les calculs ne peuvent être qu'approximatifs. Nous nous sommes par conséquent limités aux effets de seuil et aux effets pervers sur l'activité qui impliquent de réaliser un salaire supplémentaire d'au moins 2000 francs pour conserver le même niveau de revenu disponible libre.

2.2 Conception de l'enquête

Cette étude s'intéresse aux effets de seuil et aux effets pervers sur l'activité présents dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources, mais aussi aux révisions apportées depuis 2006 en réponse à ce problème. Pour identifier ces révisions et leurs conséquences, une **analyse documentaire**, une **enquête écrite** auprès de tous les cantons et des **entretiens approfondis avec des experts** dans des cantons sélectionnés ont été réalisés. Les paragraphes qui suivent apportent des précisions sur chacune de ces trois étapes de l'analyse et décrivent les sources utilisées. Aucune simulation n'ayant pu être effectuée dans le cadre de la présente étude, il était très difficile de déterminer avec précision la situation actuelle dans certains cantons ou d'évaluer l'impact des révisions. C'est pourquoi l'analyse requiert qu'on se reporte à la situation initiale en 2006 pour obtenir une comparaison transversale suffisamment fiable de l'ensemble des cantons et discuter sur cette base des réformes initiées depuis lors.

2.2.1 Analyse documentaire

Différentes sources écrites ont d'abord été consultées. Il s'agissait à ce stade de dresser l'état de la situation de départ en 2006 et d'identifier les révisions cantonales ultérieures. Pour estimer l'étendue et l'ampleur des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité dans les cantons en 2006, c'est le monitoring de la CSIAS, disponible sur Internet (CSIAS 2011a), qui a été utilisé, de même que les données sur lesquelles il se fonde. Le monitoring fournit, pour chaque canton, une représentation graphique des trois cas types décrits précédemment. L'analyse des données sous-

jacentes a par ailleurs permis de déterminer les causes des effets considérés. Pour identifier les révisions cantonales ultérieures, les études de suivi que la CSIAS a été chargée de réaliser ces dernières années dans les cantons de Berne, de Bâle-Ville, de Fribourg, de Genève, des Grisons, d'Obwald, de Schwyz, de Soleure, d'Uri, de Vaud, du Valais, de Zoug et de Glaris ont été consultées. Les études menées dans les cantons de Lucerne (Kanton Luzern 2010) et de Zurich (Ott et al. 2010) ont également été utilisées. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Saint-Gall ont aussi fait procéder à des analyses cantonales sur la thématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Les rapports correspondants n'étaient toutefois pas encore disponibles au moment de l'enquête.

2.2.2 Enquête écrite

Sur la base des premiers enseignements de l'analyse documentaire, une enquête écrite a été mise en place pour procéder au recensement systématique des révisions ayant une incidence sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans les systèmes sociaux des cantons. Un questionnaire en ligne a été conçu dans ce but. Il comportait trois parties : changements intervenus depuis 2006 en matière de transferts sociaux et d'impôts ; recensement et analyse des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité ; intérêt pour des analyses complémentaires¹⁶. La première partie consacrée aux révisions apportées au système dans son ensemble ainsi qu'aux révisions portant sur des prestations particulières était à la fois la plus ambitieuse et la plus intéressante. Le questionnaire représentait un défi important pour les cantons, car les adaptations visées relevaient de domaines et de compétences multiples. Les personnes contactées étaient les responsables des départements cantonaux des affaires sociales.

Comme cela avait été anticipé lors de la phase préparatoire, l'enquête a montré qu'il est difficile pour les responsables des départements cantonaux des affaires sociales d'identifier l'ensemble des révisions ayant une incidence sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité en les distinguant de celles qui n'ont aucune incidence sur cette thématique. Par ailleurs, la circulation au sein des départements n'a pas bien fonctionné dans tous les cantons. Les résultats n'étaient dès lors pas toujours complets et ne correspondaient pas toujours aux conclusions de l'analyse documentaire. Pour faire la synthèse entre ces deux premières étapes de l'analyse et recenser toutes les données contradictoires, une fiche d'information a été établie pour chaque canton, faisant état de la situation relative aux effets de seuil et aux effets pervers sur l'activité pour les années 2006 et 2011. Les contradictions et les questions restées en suspens ont ainsi été identifiées, de façon à pouvoir être clarifiées lors de l'étape suivante de l'analyse.

2.2.3 Entretiens

L'exploitation des questionnaires et de l'analyse documentaire a mis en évidence la nécessité d'approfondir l'enquête auprès d'un plus grand nombre de cantons qu'initialement prévu. Mais elle a aussi montré que la conduite d'entretiens semi-directifs détaillés avec des experts ne se justifiait que dans un nombre de cantons plus limité.

Dix cantons ont fait l'objet d'un entretien téléphonique visant à identifier soit les conséquences des révisions prévues ou mises en œuvre, soit les motifs ayant conduit à ne pas effectuer de révisions. Les responsables de certains cantons ont par ailleurs été contactés par téléphone pour trancher des questions en suspens et des imprécisions apparues au cours de l'enquête écrite.

¹⁶ Le questionnaire détaillé figure en annexe 2.

Des entretiens semi-directifs ont été conduits avec les représentants des cantons qui avaient procédé à un nombre particulièrement élevé d'adaptations et examiné différentes options et leurs conséquences. Des entretiens en tête à tête ont été menés avec des représentants de trois cantons. Ils ont permis d'approfondir les résultats de l'analyse documentaire et de l'enquête en ligne. Les personnes contactées pour les entretiens étaient les mêmes que celles auxquelles le questionnaire avait été adressé, mais elles avaient la possibilité de déléguer cette tâche à un autre interlocuteur au sein du canton. Le guide d'entretien a été établi sur la base des informations préalablement recueillies lors de l'analyse documentaire et de l'enquête écrite. Il était divisé en quatre parties : questions de compréhension sur les modifications intervenues depuis 2006 ; enjeux dans le traitement des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité ; questions concernant l'impact des révisions ; traitement futur des effets de seuil. Le contenu de la première partie était adapté à la situation spécifique du canton ; les trois autres parties étaient en revanche identiques pour les trois cantons¹⁷.

T3 Entretiens semi-directifs avec des experts et enquêtes téléphoniques dans les cantons

Entretiens semi-directifs avec des experts	
Cantons	Interlocuteurs
Bâle-Ville	Sarah Thönen, direction de l'état-major du Département des cotisations sociales
Genève	François Longchamp, conseiller d'Etat et chef du Département de la solidarité et de l'emploi
Vaud	Phillip Müller, secrétaire général adjoint du Département de la santé et l'action sociale
Enquêtes téléphoniques	
Cantons	Interlocuteurs
Argovie	Rudolf Hochuli, directeur de la section Aide sociale publique Balz Bruder, directeur de la communication, Département de la santé et des affaires sociales
Appenzell RI	Norbert Eugster, directeur des services sociaux
Grisons	Franz Bütler, directeur des services sociaux au Département des affaires sociales
Nidwald	Ruedi Meier, directeur du Département des affaires sociales
Schaffhouse	Christoph Roost, directeur du Département des affaires sociales
Soleure	Claudia Hänzi, directrice de l'unité Familles et protection des adultes, Département de la sécurité sociale
Schwyz	Eveline Reich, directrice du Département de la santé et des affaires sociales
Thurgau	Florentina Wohnlich, cheffe du Département des affaires sociales
Uri	Werner Danioth, directeur du Département des affaires sociales
Valais	Simon Darioli, directeur du service de l'action sociale
Les cantons de Berne, Bâle-Ville, Glaris, Saint-Gall et Zoug ont également été contactés pour clarifier des questions de compréhension.	

Les résultats des entretiens semi-directifs et des enquêtes téléphoniques sont pris en compte dans la discussion, au chapitre 4, des initiatives cantonales concernant les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Pour des raisons de confidentialité, les propos recueillis ne sont toutefois pas directement cités.

¹⁷ L'annexe 3 reprend à titre d'exemple le guide d'entretien utilisé pour le canton de Genève.

3 Injustices générées par les systèmes de sécurité sociale

3.1 Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité : naissance d'une question de politique sociale en Suisse

L'Etat social vise traditionnellement à garantir, au moyen d'assurances sociales financées par des cotisations et gérées par l'Etat, la protection des personnes exerçant une activité lucrative contre les aléas reconnus de l'existence que sont la vieillesse, l'accident et l'invalidité. Ce modèle est aujourd'hui soumis à des pressions de toutes parts. L'évolution de la situation économique, en particulier sur le marché du travail, l'instabilité croissante des relations conjugales, la plus grande diversité des formes familiales et le vieillissement démographique sollicitent toujours davantage les anciens mécanismes de protection sociale, et provoquent aussi l'apparition de nouveaux risques sociaux.

La quête de solutions alternatives a renforcé l'intérêt pour la recherche en politiques sociales comparées. Une référence importante dans ce domaine est la typologie des trois régimes d'Etat-providence développée par Esping-Andersen (1990). Ce dernier distingue un régime catholique-conservateur (soucieux de maintenir la division sexuée du travail), un régime libéral et un régime social-démocrate. Alimentée par de nombreuses initiatives politiques et discussions scientifiques, la réflexion a permis de dégager la figure normative d'un « nouvel Etat-providence » (Esping-Andersen 2002) ou d'un « Etat social actif » (Vielle et al. 2005) que l'Union européenne avait élevé au rang de norme dès l'année 2000. Les Etats-providence européens ont dans l'ensemble suivi cette évolution au cours des 20 dernières années. L'activation, c'est-à-dire l'aide active à l'intégration économique et sociale au sens d'un renforcement des capacités des individus, fait partie des nouvelles approches de l'Etat social. Cette approche repose sur la reconnaissance du fait que les difficultés économiques sont souvent la conséquence de processus d'intégration et d'exclusion. Elle voit dans le renforcement de la capacité d'un individu à prendre soin de lui-même la réponse à cet état de fait. Parallèlement, le paradigme des incitations financières à l'exercice d'une activité lucrative a fait son entrée dans le système de sécurité sociale suisse. L'idée est qu'il doit valoir la peine de travailler (Stutz/Knupfer 2012).

Les évolutions socio-économiques des pays de l'ouest de l'Europe, associées à l'apparition de nouveaux risques sociaux (chômage de longue durée, exclusion sociale, vieillissement démographique, etc.), placent l'Etat social dans une situation difficile. Plusieurs solutions ont été envisagées sur le plan théorique pour répondre à ces difficultés. Une approche répandue voit dans la prise de distance par rapport au principe assurantiel et dans les investissements sociaux une façon pour l'Etat social de s'adapter aux nouveaux défis (Bonoli 2008). Cette nouvelle orientation part de l'idée que l'Etat social peut stimuler la croissance économique en améliorant l'accès à l'emploi grâce à un ensemble de mécanismes incitatifs. Cette stratégie permet de s'attaquer simultanément à deux problèmes. L'idée est d'abord de lutter plus efficacement contre la pauvreté en réintégrant sur le marché du travail les ménages qui dépendent des prestations sociales. Elle est ensuite de contrer une évolution démographique inquiétante, l'augmentation du taux d'activité permettant d'assurer un financement durable de la sécurité sociale. Bonoli (2008 : 7) souligne par ailleurs la nécessité d'organiser les prestations sociales et les impôts de telle manière qu'il soit toujours profitable, sur un plan financier, d'accroître son activité professionnelle. Or le problème des effets de seuil apparaît dans tous les pays qui connaissent un marché du travail libéral et un système de protection sociale fortement basé sur des prestations sous condition de ressources. C'est particulièrement le cas des pays anglo-saxons.

Pour la politique sociale, la question fondamentale est donc de savoir comment concilier protection sociale et incitation à reprendre ou à poursuivre une activité lucrative, aussi marginale soit-elle. Cette question se pose lorsque le revenu du travail ne couvre pas le minimum vital de certains ménages ou lorsque des problèmes de santé viennent restreindre l'activité lucrative d'une personne. L'exercice d'une activité rémunérée est aujourd'hui considéré comme une composante particulièrement importante de la vie sociale : une telle activité procure non seulement une indépendance financière, mais confère aussi un statut social, des libertés d'action et des possibilités d'accomplissement. C'est pourquoi l'exercice d'une activité lucrative est explicitement exigé et encouragé par les systèmes actuels de protection sociale.

Le revenu du travail ne suffit souvent plus, dans la tranche des bas salaires, à couvrir des coûts de la vie en augmentation constante. Des prestations sous condition de ressources peuvent alors être sollicitées en complément du revenu. Les ménages de travailleurs pauvres ainsi que certaines familles des classes moyennes inférieures et intermédiaires dépendent de ce soutien pour couvrir certains postes de dépenses particulièrement élevés. En 2008, par exemple, 1,2 million de ménages (soit 2,249 millions de personnes) ont bénéficié en Suisse d'une réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie obligatoire (OFSP 2008 : 36). Le montant effectif de la réduction est déterminé en fonction du revenu ou d'un pourcentage de celui-ci.

Par comparaison avec d'autres pays, notamment la Grande-Bretagne, les Etats-Unis ou le Canada, la problématique des effets pervers sur l'activité n'a été reconnue que de façon relativement tardive dans la politique sociale suisse. Différentes explications peuvent être mises en avant : les prestations sous condition de ressources relèvent de la compétence des cantons et sont donc difficiles à évaluer ; ces prestations n'occupaient, jusqu'au début des années 2000, qu'une place marginale dans la politique sociale ; enfin, le cercle des ayants droit était jusqu'alors peu étendu, à l'exception des RIP. Les dépenses du système suisse d'aide sociale ont toutefois connu une très forte progression depuis les années 1990, comme le soulignent Stremlow et Bieri (2010 : 64). Ces auteurs constatent par ailleurs que cette évolution n'a pas ou n'a que faiblement affecté les petites et les moyennes communes. Augmentation du nombre de cas, recentrage de l'aide sociale sur l'activation et la recherche de l'efficacité suite à la révision partielle des directives de la CSIAS en 2005, importance croissante des prestations sous condition de ressources : ces différents éléments aident à comprendre pourquoi la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité n'est apparue que ces dernières années parmi les priorités politiques en Suisse. Leu et al. (2008 : 114) montrent par ailleurs que la thématique des incitations au travail et l'idée d'un modèle de sécurité sociale soucieux d'assurer la réinsertion professionnelle de ses bénéficiaires sont apparues beaucoup plus tôt dans les pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Etats-Unis, Canada) avec l'introduction, dans les années 1970, du système des crédits d'impôt dépendant du revenu.

3.2 Etude scientifique de la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité en Suisse

Cette section propose, en résumant l'état de la recherche sur cette question, un bref aperçu de la littérature suisse sur la problématique des effets de seuil et des injustices générées par les systèmes de prestations sociales. Le compte-rendu détaillé de la littérature scientifique en Suisse figure à l'annexe 4.

L'examen scientifique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité dans le système de prélèvements et de transferts en Suisse doit son essor à la CSIAS qui, aujourd'hui encore, occupe une position de premier plan dans ce domaine. L'analyse des systèmes cantonaux de couverture

du minimum vital en 2003 (Wyss/Knupfer 2003) a permis d'établir pour la première fois l'existence de différences de traitement considérables dans la couverture du minimum social des personnes menacées par la pauvreté en Suisse. Cette étude apportait aussi pour la première fois des précisions sur le problème des effets de seuil en montrant que, dans la tranche des bas salaires, le revenu disponible libre des ménages menacés par la pauvreté ne progressait pas toujours pour certains niveaux de salaire brut. Grâce à l'analyse spécifique du revenu disponible libre des familles biparentales et monoparentales, d'autres disparités cantonales concernant l'incitation financière à augmenter le taux d'occupation ou à répartir l'activité professionnelle au sein des couples ont pu être mises en évidence (Knupfer/Knöpfel 2005). Cette dernière étude a examiné en détail les modalités du tarif de l'accueil extrafamilial pour enfants. Les contributions scientifiques les plus importantes de la CSIAS à l'analyse du revenu disponible libre des ménages menacés par la pauvreté ont été publiées en 2007. Ces contributions étaient également consacrées à l'examen de la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. L'étude « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse » (Knupfer et al. 2007) présentait la situation financière de ménages types ayant droit à l'aide sociale dans les 26 chefs-lieux cantonaux. L'étude « Impôts, transferts et revenus en Suisse » (Knupfer/Bieri 2007) s'intéressait quant à elle au revenu disponible libre des ménages dépassant de peu le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale. C'est l'interaction entre les prélèvements, les prestations sous condition de ressources perçues en amont de l'aide sociale et les revenus du travail qui retenait alors l'attention. La présente enquête approfondit les connaissances de ces deux études.

Plusieurs économistes ont par ailleurs étudié les interactions entre les systèmes de prélèvements et de transferts dans les cantons ainsi que la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Leu et al. (2008) se sont notamment demandés dans quelle mesure l'introduction de crédits d'impôt dépendant du revenu serait possible en Suisse. Ils ont aussi examiné plusieurs instruments intervenant dans la couverture du minimum vital pour tester leur capacité à éviter les effets pervers sur l'activité.

Une étude de Bütler (2009a) s'est intéressée aux structures tarifaires des institutions d'accueil extrafamilial pour enfants et a examiné les effets pervers qu'elles sont susceptibles de produire sur l'activité des familles monoparentales et biparentales de Suisse romande. Elle a identifié certaines situations de ménage et de revenu dans lesquelles, en raison du niveau élevé des tarifs demandés, une augmentation du revenu ou du taux d'occupation n'est pas profitable sur un plan financier. Dans une autre étude, Bütler (2009b) a constaté que les modalités des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI donnaient lieu à des effets indésirables.

Bieri et Gysin (2010) ont analysé le revenu disponible des bénéficiaires de rentes AI. Ils ont mis en évidence l'existence d'effets pervers sur l'activité dans le système actuel des rentes et simulé un modèle alternatif tenant compte de ce problème.

Enfin, deux études cantonales ont été réalisées. Ces analyses détaillées de deux systèmes spécifiques de prélèvements et de transferts ont permis de dresser un inventaire de la situation financière des ménages menacés par la pauvreté, mais aussi d'identifier les incitations inadéquates présentes dans les systèmes fiscaux et sociaux de ces cantons. Il s'agit de l'étude « Arbeit muss sich lohnen » (Il doit valoir la peine de travailler) (Kanton Luzern 2010) et de l'étude « Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem » (Effets indésirables dans le système fiscal et social) réalisée pour le Département des affaires sociales du canton de Zurich (Ott et al. 2010). Un élément intéressant est que ces deux études ont pu, grâce à une collecte complète des données, non seulement identifier les injustices générées par le système, mais aussi procéder à une

estimation du nombre de ménages concernés par les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Des précisions ont ainsi pu être apportées pour la première fois sur l'ampleur de ces effets dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources.

Tant le nombre de contributions scientifiques consacrées à la problématique des effets de seuil que leur pertinence politique ont fortement augmenté en Suisse ces dernières années. Les deux grandes études cantonales menées à Lucerne (Kanton Luzern 2010) et à Zurich (Ott et al. 2010), mais aussi les treize analyses cantonales spécifiques pour lesquelles la CSIAS a été mandatée sont un signe clair que la volonté de réduire ou d'éliminer les effets indésirables des systèmes de prélèvements et de transferts a gagné en importance dans la sphère politique. Cela tient en grande partie à l'évolution déjà mentionnée d'une politique sociale qui place désormais l'insertion professionnelle au centre de ses priorités. L'idée est que les systèmes sociaux des cantons doivent être organisés de telle façon que leurs bénéficiaires soient incités à exercer une activité lucrative et que les ménages menacés par la pauvreté puissent ainsi compter sur une progression de leur revenu disponible libre.

3.3 Problématique des effets de seuil pour la politique sociale : la perception à l'échelle cantonale et fédérale

Le thème des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité a rencontré depuis la mi-2007 un large écho tant dans les parlements cantonaux que sur le plan fédéral. L'annexe 5 recense les différentes interventions parlementaires sur ce sujet. Cet aperçu a été établi en 2008 par la CSIAS suite à une enquête auprès des cantons. Le tableau n'a pas été mis à jour de façon systématique depuis cette date. Seules trois interventions parlementaires y ont été ajoutées (elles sont signalées dans le tableau par un astérisque). Il est possible que d'autres interventions aient été déposées depuis 2008. Le tableau entend refléter la dynamique qui se dessine sur le plan politique dans ce domaine depuis la publication des deux études de la CSIAS en 2007 (Knupfer et al., Knupfer/Bieri).

3.4 Les effets de seuil comme problème de la politique sociale dans la littérature internationale

Deux catégories peuvent être distinguées dans la littérature internationale sur les prestations sociales, les revenus, la pauvreté et l'emploi. La première comprend la littérature consacrée aux programmes de l'Etat-providence et à leurs effets sur la pauvreté et l'emploi. Les auteurs de ces études abordent ces thématiques dans une perspective macro-économique. La question qui les occupe est principalement de savoir dans quelle mesure les programmes de protection sociale contribuent à lutter contre la pauvreté et parviennent à intégrer sur le marché du travail les principaux groupes menacés par la pauvreté. Les taux de prestations sociales, les taux de pauvreté et les taux d'emploi sont les indicateurs de prédilection de ces études. Deux exemples de cette approche peuvent être mentionnés. L'étude de Fording/Berry (2007) examine l'effet des programmes de protection sociale sur la pauvreté à partir de l'exemple des Etats-Unis (sur la période 1960-1990). Elle arrive à la conclusion que la protection sociale accroît directement le revenu et contribue ainsi à lutter contre la pauvreté (« income enhancement effect »), mais aussi que les programmes de l'Etat-providence peuvent avoir des effets pervers sur l'activité et créer une dépendance à l'égard des prestations sociales (« work disincentive effect »). Fording et Berry estiment que ces deux effets peuvent être observés aux Etats-Unis. C'est dès lors l'effet net d'un programme de protection sociale sur le taux de pauvreté qui s'avère décisif. Leurs résultats montrent que la pauvreté n'a pas pu être réduite aux Etats-Unis depuis les années 1970 malgré le

développement de l'Etat-Providence durant cette période. Un autre exemple est l'étude de Moffit (1992), qui a mis en évidence les problèmes de la dépendance à l'égard des prestations et des effets pervers sur l'activité liés à l'Etat-providence. Dans son analyse du système d'incitations dans le régime américain de protection sociale, cet auteur se concentre sur la situation des femmes élevant seules leurs enfants, puisqu'il s'agit du groupe le plus menacé par la pauvreté. Il parle à ce propos d'une « feminization of poverty » aux Etats-Unis.

Une seconde catégorie comprend les nombreuses études qui analysent l'influence des impôts et des transferts sociaux sur le revenu des ménages en utilisant des modèles de micro-simulation. L'instrument le plus utilisé est le modèle EURMOD. Mandaté par la Commission européenne en 1998, il a été développé par des équipes scientifiques issues de tous les Etats membres (alors au nombre de quinze). Depuis 2000, cet instrument permet d'examiner les effets des impôts et des transferts sociaux sur le revenu disponible des ménages dans les Etats membres de l'Union européenne. L'impact des programmes de protection sociale sur les incitations à exercer une activité lucrative peut également être étudié¹⁸. De nombreuses études ont utilisé cet instrument au cours des dernières années pour analyser l'influence des prestations sociales et des impôts sur la distribution des revenus des ménages européens. Un avantage de ce modèle est qu'il permet d'examiner de façon systématique les effets des prestations sous condition de ressources à l'échelle européenne dans le cadre de comparaisons transversales. Deux études peuvent être signalées à titre d'exemple :

- Dans une analyse comparative, Figari et al. (2009) ont examiné l'effet de l'aide publique aux familles avec enfants sur la répartition des revenus. Ils ont montré que la France, le Luxembourg et la Slovénie sont les pays qui offrent le soutien financier le plus élevé aux familles avec enfants, tandis que les aides restent faibles dans les pays du Sud de l'Europe. L'étude souligne aussi que la protection contre la pauvreté des enfants varie fortement dans les différents pays européens.
- Immervoll et al. (2008) ont étudié les régimes d'imposition et de transferts concernant les couples mariés dans quinze pays de l'UE. Ils sont arrivés à la conclusion que, dans la plupart des pays européens, le second apporteur de revenu a, du fait des régimes en vigueur, moins d'incitations à exercer ou à étendre une activité professionnelle que l'apporteur principal. Les auteurs ont également analysé les désavantages que les systèmes d'imposition et de transferts comportent pour les couples mariés. Ils ont établi que, dans la plupart des pays, les systèmes en vigueur pénalisent fortement les plus bas revenus.

Dans la littérature internationale, l'instrument des crédits d'impôt dépendant du revenu (cf. Leu et al. 2008 à l'annexe 4) est souvent perçu comme la solution au problème des effets pervers sur l'activité, puisque cet instrument est réservé aux ménages actifs. Les groupes cibles sont aussi bien les travailleurs pauvres que les personnes aptes au travail mais sans emploi (chômeurs). Les personnes exigibles bénéficient d'un rabais sur le montant de leur imposition ou perçoivent un solde négatif (Leu et al. 2008 : 100).

Dans ses *Perspectives de l'emploi 2005*, l'OCDE (2005 : 141-191) souligne que les prestations sociales subordonnées à l'exercice d'un emploi peuvent, à certaines conditions, produire des incitations positives au travail. Ces prestations doivent d'abord être suffisamment généreuses pour accroître de manière significative la motivation des bénéficiaires à travailler. Pour que le financement des programmes puisse être garanti, ces prestations doivent aussi cibler de manière

18 Pour de plus amples informations sur le modèle de micro-simulation EURMOD, voir Immervoll et al. (1999).

précise les familles qui en ont le plus besoin. L'étude met ensuite en avant le fait que des économies de coûts sont possibles si les prestations sociales liées à l'exercice d'un emploi sont intégrées au système d'imposition en vigueur. Un élément intéressant est que Leu et al. (2008) comme l'OCDE (2005 : 168) soulignent la tension – et le conflit d'objectifs qui en résulte – entre la couverture des besoins fondamentaux par les programmes de protection sociale et le principe d'une aide subordonnée à l'exercice d'un emploi. Une couverture généreuse des besoins fondamentaux accroît certes le risque d'effets pervers sur l'activité et de dépendance aux prestations sociales, mais elle contribue à la réalisation des objectifs d'égalité et de solidarité. Les effets pervers sur l'activité peuvent être éliminés si prestations sociales conditionnées à l'exercice d'un emploi et couverture des besoins fondamentaux vont de pair. Cette approche pose néanmoins des problèmes considérables de financement, comme le montrent les expériences faites par plusieurs pays de l'OCDE. L'Earned Income Tax Credit (EITC) aux Etats-Unis et le Working Family Tax Credit (WFTC) en Grande-Bretagne offrent peut-être des solutions à ce problème. Ces modèles combinent de faibles niveaux de couverture de base avec d'importantes exonérations sur le revenu. Ces modèles doivent toutefois s'accommoder du faible niveau garanti par la couverture de base pour des raisons de coûts. Le modèle suisse d'aide sociale n'a pas été analysé dans le rapport de l'OCDE. Selon Leu et al. (2008 : 8), la combinaison entre couverture de base et éléments incitatifs proposée dans les directives révisées de la CSIAS offre une alternative intéressante aux crédits d'impôt dépendant du revenu.

Il faut noter à ce propos que le niveau élevé des exonérations fiscales ne suffit pas en lui-même à régler le problème des effets pervers sur l'activité. Une vue d'ensemble des différents instruments de lutte contre la pauvreté, de leurs interactions et de leurs conséquences, voulues ou non, fait souvent défaut dans l'analyse de ces instruments. L'attention portée aux taux d'impôt marginaux est pour cette raison pertinente.

Dans leur analyse des crédits d'impôt dans les pays anglo-saxons et d'Europe continentale, Leu et al. (2008) attirent l'attention sur le fait que les crédits d'impôt dépendant du revenu ne créent pas en eux-mêmes des incitations à l'exercice d'une activité lucrative (par rapport à la situation sans crédit d'impôt). C'est plutôt l'ensemble des interactions et des chevauchements avec les programmes sociaux existants qui doit être pris en considération. L'incidence des transferts subordonnés à l'exercice d'un emploi sur l'offre de travail dépend donc de façon décisive de l'existence et de la générosité des autres programmes d'aide (2008 : 120).

Les auteurs signalent en outre que l'ordre dans lequel les prestations peuvent être perçues a aussi une influence sur les incitations :

« Un autre élément important à ce propos est l'ordre dans lequel le droit aux prestations des différents programmes de transferts est vérifié. Des règles claires existent à ce sujet dans la plupart des pays (contrairement à la Suisse), mais elles varient fortement d'un pays à l'autre. Le montant de la prestation qui sera alloué par un programme donné (et dans une situation donnée) dépend en outre de savoir quelles prestations provenant d'autres programmes interviennent dans la définition du revenu déterminant. » (ibid. : 123)

Bonoli (2008 : 8) aborde également la question très débattue des crédits d'impôt dépendant du revenu. Etant destinée à des ménages dont les revenus sont supérieurs au minimum vital, cette mesure pose selon lui un problème de financement. Bonoli ajoute néanmoins que ces dépenses devraient être vues comme des investissements sociaux, car les expériences faites en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis ont par ailleurs montré que cet instrument permet d'accroître sensiblement la participation au marché du travail. Aux Etats-Unis, ce sont surtout les familles

monoparentales qui ont profité des crédits d'impôt dépendant du revenu et qui ont pu augmenter leur taux d'emploi¹⁹.

3.5 Bilan

Les évolutions socio-économiques des pays occidentaux, associées à l'apparition de nouveaux risques sociaux, ont conduit depuis les années 1990 à une révision du rôle de l'Etat social dans les pays de l'OCDE. L'idée d'un « Etat social actif », soucieux d'œuvrer à l'insertion économique et sociale des personnes menacées par la pauvreté, occupe désormais une place de premier plan, tandis que le principe assurantiel traditionnel visant à protéger les personnes actives contre les aléas reconnus de l'existence est de plus en plus sous pression. Pour la politique sociale, la question fondamentale devient donc de savoir comment concilier protection sociale et incitation à l'exercice d'une activité lucrative. Parallèlement, avec l'augmentation constante du nombre de travailleurs pauvres en Suisse, les prestations sous condition de ressources, qui peuvent être demandées en complément des revenus du travail, jouent un rôle toujours plus important dans la couverture du minimum vital. Ce déplacement du centre de gravité de la politique sociale vers l'insertion professionnelle et sociale a conféré une actualité inédite à l'étude scientifique de la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Comme l'a montré le panorama de l'état de la recherche, l'analyse isolée des différentes prestations sous condition de ressources (aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants, etc.), mais aussi l'étude des systèmes cantonaux de prélèvements et de transferts dans leur ensemble, s'intéressant aux interactions entre les diverses prestations à l'intérieur d'un même système, ont gagné en importance.

Avec ses études « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse » (Knupfer et al. 2007) et « Impôts, transferts et revenus en Suisse » (Knupfer/Bieri 2007), la CSIAS a posé la première pierre de l'analyse scientifique de cette thématique. Ces études correspondent à la première analyse approfondie des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité dans le système suisse de prélèvements et de transferts sociaux. Deux études cantonales ont ensuite examiné les interactions entre prestations sociales et systèmes fiscaux dans les cantons de Lucerne et de Zurich. Des analyses détaillées portant sur des dispositifs spécifiques (prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, assurance-invalidité et tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants) ont également permis de mieux comprendre la problématique des effets de seuil.

De manière générale, deux approches peuvent être discernées dans la littérature scientifique consacrée à la problématique des effets de seuil. Les études de la CSIAS placent les injustices générées par le système au cœur de leurs préoccupations et prônent une égalité de traitement des ménages quel que soit le nombre de cas concernés. A l'inverse, le nombre de ménages concernés par un effet de seuil joue un rôle important dans les deux études cantonales précédemment mentionnées (Kanton Luzern 2010, Ott et al. 2010). Cette seconde approche évalue les effets de seuil identifiés en tenant compte du nombre de cas concernés et des coûts qui en résultent.

L'aperçu de la littérature internationale sur la problématique des effets de seuil a par ailleurs montré qu'à côté de l'attention portée, sur un plan micro-économique, à l'influence des impôts et des prestations sociales sur le revenu disponible libre des ménages menacés par la pauvreté, une perspective macro-économique étudiant l'influence des programmes de protection sociale sur le taux de pauvreté est également possible.

19 Il faut noter à ce propos que ces mesures ont provoqué un gonflement important de la catégorie des bas salaires et que les salaires versés ne suffisent souvent pas à couvrir le minimum vital.

En définitive, l'état de la recherche et les nombreuses interventions parlementaires à l'échelle des cantons et de la Confédération ont souligné l'effort important qui doit encore être fourni dans la recherche sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. L'étude scientifique de cette thématique a mis en évidence les nombreuses injustices générées par les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. L'attention politique croissante pour ce problème est un signe supplémentaire de la complémentarité qui doit être trouvée entre les systèmes de prélèvements et de transferts, d'une part, et les incitations à l'exercice d'une activité lucrative, d'autre part.

4 Effets de seuil dans les cantons

Le présent chapitre analyse les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative que les cantons connaissent actuellement dans leur système de prestations sous condition de ressources. En 2006, tous les cantons connaissaient de tels effets, selon les études précitées de la CSIAS consacrées au revenu disponible libre (2007). Dans l'intervalle, la problématique a donné lieu à une prise de conscience dans la plupart des cantons et certains d'entre eux ont mis en route des réformes substantielles. Le présent chapitre examine les réformes entreprises et leurs répercussions sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Il permet de repérer les cantons dans lesquels de tels effets subsistent. Mais avant d'approfondir ces phénomènes, le point doit être fait sur le contexte initial. Une première partie détaille la situation dans les cantons en 2006. Elle identifie tous les effets pervers importants et les compare sur la base de l'indicateur développé précédemment. Dans ce cadre, les prestations sous condition de ressources et les modalités susceptibles de générer des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité sont mis en évidence. L'enjeu pour les cantons est d'éradiquer ces injustices systémiques. Une deuxième partie passe en revue les réformes entreprises depuis 2006 dans les cantons en réponse aux effets de seuil et aux effets pervers sur l'activité. Les différentes approches sont détaillées. L'analyse va plus ou moins en profondeur selon le domaine ou la prestation, car les données disponibles ne sont pas uniformes en raison du design de l'enquête. De plus, les revenus disponibles libres n'ont pas pu être simulés pour 2011. Ainsi, certains tableaux et graphiques d'analyse transversale se fondent sur les données de 2006. Les changements intervenus par la suite (jusqu'en 2011) sont discutés sur cette base. Lorsque l'analyse se fonde sur cette méthode, cela ressort de l'en-tête et des légendes.

4.1 Fréquence des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative en 2006

En 2006, le système des prestations sous condition de ressources de tous les cantons incluait au moins un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité lucrative, comme l'a montré l'analyse des revenus disponibles libres pour les différentes formes de ménage. Lorsqu'on visualise les revenus disponibles libres, de grandes différences apparaissent entre les cantons. Mais il existe aussi des groupes de problèmes communs à plusieurs cantons, qui conduisent à des injustices similaires (CSIAS 2011). Ainsi, de nombreux cantons connaissent un effet de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, et la pratique en matière d'impôts peut également être à l'origine d'un effet de seuil ou d'un effet pervers sur l'activité. Un effet de seuil peut aussi se produire à l'entrée ou à la sortie de l'aide sociale selon la pratique adoptée par le canton en matière de réduction individuelle des primes ; dans ce domaine, les données ne sont toutefois pas complètes pour 2006. Les modalités du droit à l'avance sur contribution d'entretien (ACE) sont souvent à l'origine d'un effet pervers sur l'activité ou d'un effet de seuil. Les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes et les modalités tarifaires, liées au revenu, de l'accueil extrafamilial des enfants produisent des effets de seuil dans de nombreux cantons également. Enfin, les prestations pour les familles propres à certains cantons, les aides au logement et, dans une mesure non négligeable, les prestations spéciales allouées par les communes peuvent aussi engendrer des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité. Le tableau T5 montre dans quels domaines les cantons connaissaient des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité en 2006. Pour faciliter la lecture, seuls les effets considérés comme significatifs ont été pris en compte, conformément à la conception choisie dans la présente étude pour évaluer l'importance des effets (voir ch. 2.1.3). Dans certains cas, l'effet pervers sur l'activité lucrative résulte de la conjonction de deux

prestations ou l'effet de seuil intrinsèque d'une prestation est renforcé par les modalités d'une autre prestation. Le cas échéant, une croix figure dans la colonne des deux prestations concernées.

T5 Effets de seuil et effets pervers sur l'activité lucrative dans les cantons, 2006

Ct	A l'en-trée de l'aide sociale	A la sortie de l'aide sociale	Dans la façon dont les impôts sont pris en compte par l'aide sociale	Dans le droit à l'avance sur contributions d'entretien (ACE)	Dans les tranches de revenu donnant droit à la réduction individuelle des primes (RIP)	Dans l'échelonnement des tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial	Autres prestations
AG			X	X			
AI			X	X	x	x	
AR	x	X	X			x	
BE			X		x	x	
BL	x	X	X	X			
BS	x	X	X	X	x		
FR			X	X	x		
GE	x	X			x		x
GL	x	X	X	X			
GR	x	x*	X	X			
JU			X	X	x		
LU	x	x*	X	x		x	x
NE			X	x	x		
NW	x	x*	X	x		x	
OW	x	x*	X	x		x	
SG	x	X	X			x	
SH	x	x*	X	x		x	
SO	x		X	x			
SZ	x	x*	X	x		x	
TG	x			x	x	x	
TI							x
UR	x	X	X	x		x	
VD			X	x	x		
VS			X	x	x		x
ZG	x			x			
ZH	x	X	X	x	x		

*Dans ces cantons, l'effet de seuil se déploie à retardement car la franchise sur le revenu est maintenue pendant 4 à 6 mois après la sortie de l'aide sociale (voir explications détaillées au ch. 4.2.1).

Sources : CSIAS 2011 (monitoring), Knupfer/Bieri 2007, Knupfer et al. 2007, études cantonales de la CSIAS

Le tableau montre que, dans la plupart des cantons, des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité se produisent dans plusieurs domaines. On s'aperçoit aussi que des groupes de cantons ont à faire face à des effets problématiques dans les mêmes domaines. Dans l'ensemble, les effets de seuil dus à l'échelonnement des tarifs dans la réduction individuelle des primes et pour l'accueil extrafamilial des enfants sont moins fréquents que les injustices systémiques dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale ou celles liées aux modalités du droit à l'avance sur contribution d'entretien. A l'exception du Tessin, tous les cantons connaissent un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité en rapport avec l'aide sociale. De façon générale, le Tessin se

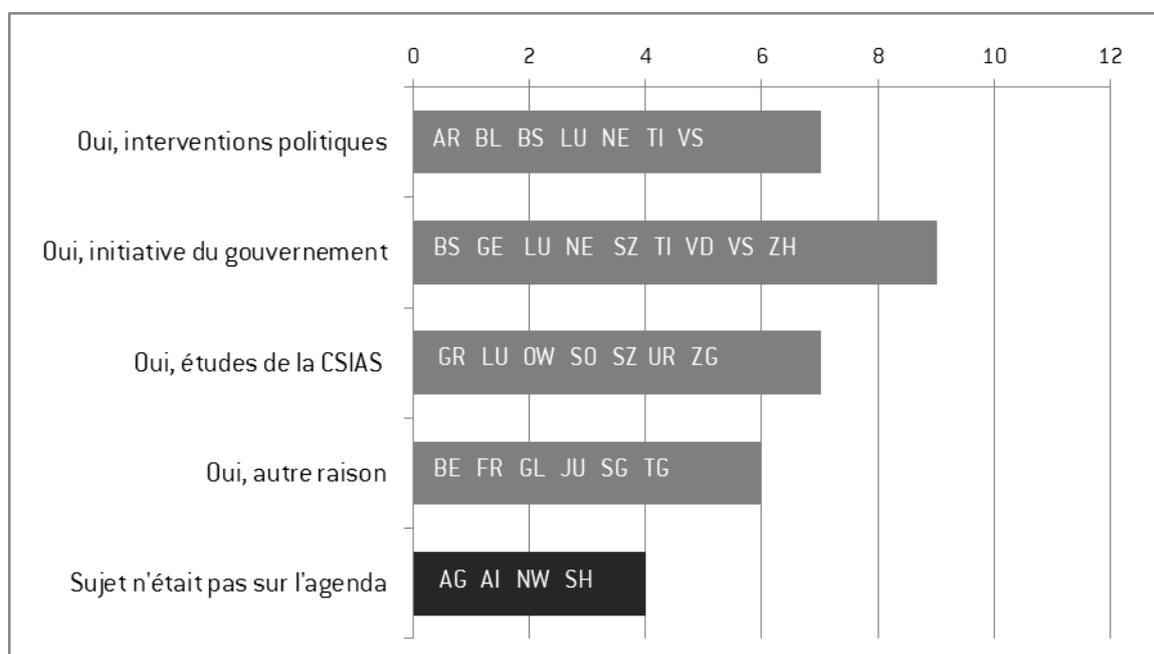
distingue par le faible nombre de domaines produisant des injustices systémiques ; seules les prestations complémentaires pour les familles (PCFam) génèrent peut-être un effet pervers sur l'activité. Le tableau est à peu près le même pour l'avance sur contribution d'entretien : cette prestation produit un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité lucrative dans 21 cantons sur 26. En revanche, la réduction individuelle des primes et les frais de garde des enfants ne sont à l'origine d'un effet pervers sur l'activité que dans la petite moitié des cantons (11 cantons dans les deux cas). Dans les cantons de Lucerne et de Genève, des prestations supplémentaires des communes produisent un effet de seuil. Dans le canton du Valais, une prestation cantonale réservée aux familles renforce l'effet de seuil dû à la réduction individuelle des primes.

En résumé : en 2006, les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité constituaient un phénomène hétérogène et très répandu dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources.

4.2 Initiatives pour réduire les effets de seuil dans les cantons

La problématique des effets de seuil a donné lieu à une prise de conscience dans les cantons. Des débats ont eu lieu, comme en témoignent les interventions parlementaires déposées (voir liste dans l'annexe 5). L'enquête menée auprès des cantons en apporte la confirmation. Entre 2006 et 2011, la problématique des effets de seuil a figuré à l'agenda politique dans 22 cantons, comme l'illustre le graphique G5.

G5 Processus politique déclenché dans les cantons en lien avec les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative



Source : enquête par écrit ; graphique réalisé par les auteurs

Dans les quatre autres cantons, des discussions ont eu lieu au niveau de l'administration et la problématique des effets de seuil y refait débat de temps à autre. Mais ces cantons n'estiment pas nécessaire de prendre des mesures pour le moment. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, aucun correctif n'a été jugé nécessaire sur la base des résultats des études de la CSIAS. Les cantons de Nidwald et de Schaffhouse ont estimé que les effets de seuils n'étaient pas suffisamment importants en termes quantitatifs pour que des mesures se justifient. Dans le

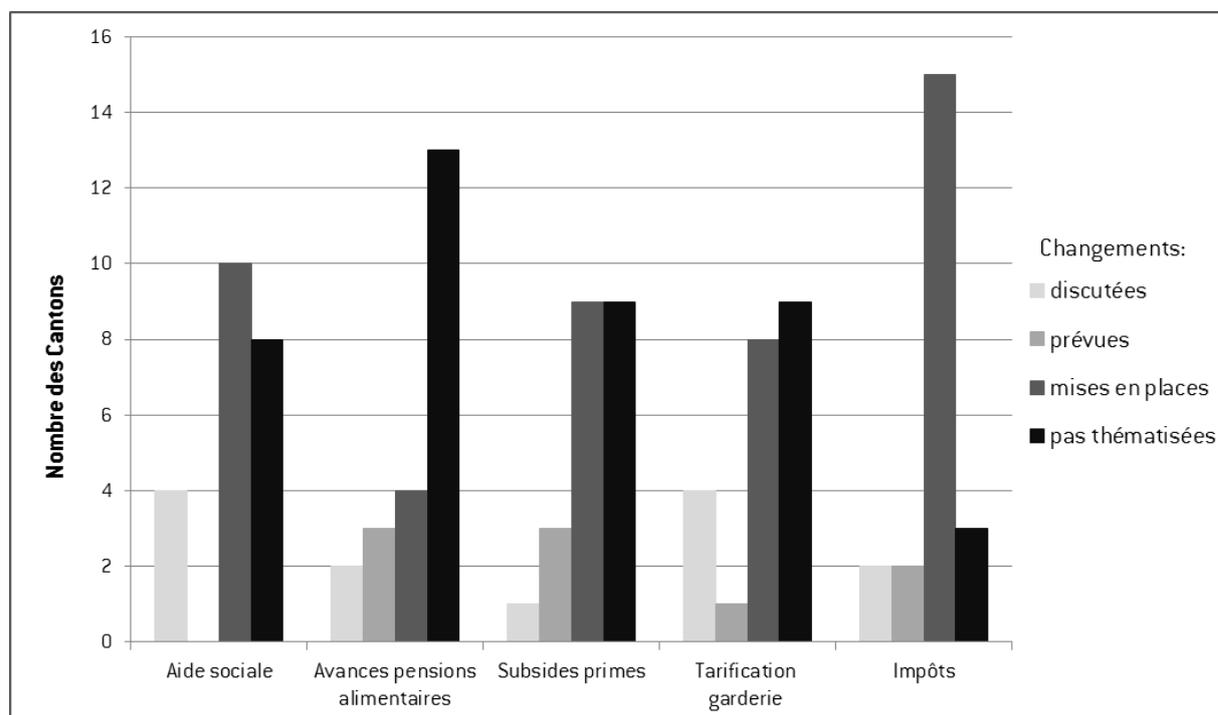
canton d'Argovie, un rapport social est en préparation ; il passe au crible l'ensemble du système des prestations sociales. La problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative y étant également abordée, il est possible que le rapport déclenche un processus politique dans le canton.

Dans certains cantons, le débat est né d'interventions parlementaires (voir ch. 3.3). Plus fréquemment, le gouvernement a lui-même pris l'initiative de s'attaquer aux effets de seuil. Dans certains cas, les études de la CSIAS ou des études consécutives à celles-ci sont à l'origine du lancement d'un processus politique. Dans quelques cantons (Bâle-Ville, Lucerne, Neuchâtel, Schwyz, Tessin et Valais), le débat a émergé simultanément à différents niveaux, comme le montre le graphique G5. D'autres circonstances encore peuvent avoir amorcé le processus politique : dans les cantons de Glaris, du Jura et de Saint-Gall, le débat a pris corps dans le cadre d'un examen des prestations existantes et, dans le canton de Fribourg, en lien avec l'introduction d'une nouvelle prestation. A Berne, on s'est attaqué à la problématique d'un point de vue fondamental en tenant compte de la question des effets de seuil lors de l'élaboration des révisions de lois respectives.

Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité peuvent être conditionnés par les modalités d'une prestation sous condition de ressources ou résulter d'interactions entre plusieurs prestations (et/ou dépenses obligatoires). D'où l'intérêt de savoir si les cantons se sont attaqués spécifiquement à certaines prestations ou s'ils ont traité la problématique en se fondant sur une analyse globale du système. Font assurément partie des cantons où une analyse globale a été conduite ceux dans lesquels une loi d'harmonisation a été introduite ou du moins débattue. Il s'agit des cantons de Bâle-Ville, de Neuchâtel, du Tessin, de Vaud et de Genève (à noter toutefois que, dans les cantons de Neuchâtel et du Tessin, la loi d'harmonisation est antérieure à 2006). Bâle-Ville fait partie des cantons dans lesquels le débat sur les effets de seuil a eu lieu dans le contexte de l'introduction de la loi d'harmonisation.

Un examen plus détaillé des réformes engagées montre que les réponses apportées aux effets de seuil varient d'un canton à l'autre, ainsi que l'avancement des réformes (graphique G6). Le graphique ne tient compte que des indications données par les 22 cantons dans lesquels les effets de seuil ont figuré à l'agenda politique. Il montre que la majorité des cantons envisagent de réaménager la plupart des prestations mais que les réformes n'y ont pas encore été mises en œuvre.

G6 Réformes en réponse aux effets de seuil et aux effets pervers sur l'activité lucrative dans les cantons de 2006 à 2011 (n=22)



Sources : enquête par écrit, interviews, études cantonales de la CSIAS ; graphique réalisé par les auteurs

Dix cantons ont réaménagé l'aide sociale en réponse aux effets de seuil ou aux effets pervers sur l'activité. Quatre autres cantons en ont discuté un réaménagement. Le tableau est à peu près le même pour la réduction individuelle des primes. En revanche, le nombre de cantons ayant discuté d'une réforme de l'avance sur contribution d'entretien est beaucoup plus restreint, bien que, comme l'a montré le chapitre précédent, cette prestation produit un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité dans de nombreux cantons. Dans 13 cantons sur 22, l'opportunité de réorganiser l'avance sur contribution d'entretien n'a pas du tout été examinée. Et seuls quatre cantons ont effectivement procédé à un réaménagement. En ce qui concerne les règlements sur les tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants, seuls six cantons disent avoir procédé à un réaménagement. Toutefois, ce domaine est souvent de la compétence des communes et celles-ci n'ont pas été questionnées dans le cadre de la présente étude. Les indications des personnes interrogées au niveau cantonal doivent donc être interprétées avec prudence : il n'est pas exclu que ces personnes n'aient pas disposé d'informations détaillées concernant les modalités tarifaires de l'accueil extrafamilial des enfants appliquées au niveau communal. Enfin, la législation fiscale est, de loin, le domaine dans lequel le plus de réformes ont eu lieu²⁰. Mais dans la plupart des cas, la loi sur les impôts a été révisée en lien avec la réforme des impôts fédéraux et non en réponse à la problématique des effets pervers sur l'activité. Le contexte précis est détaillé dans le chapitre suivant.

Le graphique G6 donne un aperçu général de l'avancement des réformes dans différents domaines. Mais il vaut la peine de s'intéresser au détail par canton. Le tableau T6 montre dans quels

²⁰ Pour les personnes interrogées, il était sans doute particulièrement difficile d'évaluer les répercussions des révisions de la législation fiscale sur les effets de seuil.

domaines des réaménagements sont en discussion, planifiés ou déjà mis en œuvre dans les cantons.

T6 Réaménagements dans les cantons en réponse aux effets de seuil et aux effets pervers sur l'activité lucrative depuis 2006 (n=22)²¹

	Débatu	Planifié	Mis en oeuvre	Pas de débat sur un réaménagement
Aide sociale	GR, OW, ZG, ZH		BS, FR, GL, GE, LU, NE, SZ, SO, UR, VD	AR, BE, BL, JU, SG, TI, TG, VS
ACE	SO, ZG	LU, VS, ZH	BS, NE, TG, VD	AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, OW, SZ, SG, TI, UR
Réduction individuelle des primes	SO	OW, TI, LU	BS, GE, GL, NE, SZ, UR, VD, VS, ZH	AR, BE, BL, FR, GR, JU, SG, TG, ZG
Modalités tarifaires de l'accueil extrafamilial des enfants	TG, SZ, VS, ZH	BL*	BE, BS, JU, LU, OW, TI, UR, ZG	AR, FR, GE, GL, GR, NE, SG, SO, VD
Impôts	TG, ZG	OW, ZH	BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SO, SZ, SG, UR, VD, VS	AR, FR, TI

Sources : enquête par écrit, interviews, études cantonales de la CSIAS ; tableau réalisé par les auteurs

*Supplément : Le nouveau règlement prévu sur la contribution parentale a été rejeté entre-temps par l'électorat.

Classer les cantons dans le tableau n'a pas toujours été facile, malgré l'examen détaillé mené. L'appréciation de l'état des travaux en cours a constitué une première difficulté. A titre d'exemple, aucun réaménagement n'est actuellement à l'ordre du jour dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Saint-Gall. Mais tous deux viennent de lancer des études approfondies sur la situation financière des familles et sur la problématique de l'effet de seuil, ce qui pourrait déboucher sur des réformes. Les cantons de Lucerne et de Zurich ont réalisé des analyses détaillées de la problématique de l'effet de seuil et sont entrés dans la phase de planification politique d'éventuelles réformes. Dans certains cantons, seule des discussions sommaires ont eu lieu (sur l'effet de seuil dans l'aide sociale aux Grisons par ex.). Dans d'autres, des débats ont été menés sans déboucher sur des réformes (avance sur contribution d'entretien à Zoug par ex.). La difficulté d'évaluer les répercussions d'une mesure sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité a constitué un autre écueil dans certains cas. Pour en avoir le cœur net, il faudrait procéder à des simulations cantonales. Certains cantons l'ont fait. Les résultats ont alors évidemment été pris en compte dans l'analyse.

Il ressort des données disponibles, en dépit de leur imperfection, que certains cantons ont été très actifs. Ils ont réaménagé plusieurs prestations pour réduire les effets de seuil. Les cantons de Bâle-Ville, de Genève, de Neuchâtel, de Schwyz, d'Uri et de Vaud ont réorganisé au moins trois domaines (prestations ou impôts). Parmi ceux qui n'ont procédé qu'à peu de réaménagements figurent notamment des cantons qui, comme le Tessin, connaissaient moins d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité dans leur système de prestations sous condition de ressources, et dans lesquels le besoin de prendre des mesures était donc moins impérieux. Mais on ne peut pas en

²¹ Ce tableau montre les cantons qui ont débattu, planifié ou déjà mis en œuvre des réformes en rapport, d'une quelconque manière, avec les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative. Le tableau T18 donne un aperçu des répercussions réelles sur ces effets.

déduire que les cantons avec des effets de seuil plus nombreux ou plus importants auraient été systématiquement plus actifs que les cantons moins touchés par la problématique.

Un examen détaillé de certains effets de seuil et effets pervers sur l'activité auxquels plusieurs cantons sont confrontés est mené ci-après. Il porte sur les domaines, identifiés au chapitre précédent, qui représentent un défi pour les cantons, sous l'angle de l'organisation de leur système de prestations sous condition de ressources, à la lumière des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité existants. Pour chaque domaine, le rapport expose d'abord la problématique et met en évidence les cantons qui connaissent des effets de seuils et des effets pervers sur l'activité. Il s'intéresse ensuite aux remèdes que les cantons ont cherchés ou trouvés. Enfin, il discute les effets obtenus sur les structures, les finances et les ménages d'ayants droit, pour autant que des informations soient disponibles à ce sujet. L'harmonisation des prestations, qui représente un défi supplémentaire pour les cantons, est abordée également.

4.2.1 1^{er} défi: entrée et sortie de l'aide sociale

Tout ménage dont les revenus et la fortune ne couvrent pas le minimum vital peut solliciter l'aide sociale. Celle-ci est régie par les cantons. Si tous les cantons se basent sur les normes de la CSIAS pour le concept et le calcul de l'aide sociale, l'application varie fortement.

L'aide sociale est le dernier filet de la sécurité sociale. Elle ne fournit des prestations que lorsque toutes les autres voies (prestations d'assurance et autres prestations sociales) sont épuisées. Un budget d'aide sociale est établi pour déterminer les besoins du ménage, selon des règles fixées dans la législation cantonale. Le tableau T7 résume les dépenses et les revenus dont le budget d'aide sociale tient compte. Fondamentalement, le minimum vital selon la CSIAS se compose d'un forfait pour l'entretien, du loyer et de la prime d'assurance-maladie obligatoire. Des prestations circonstancielles peuvent s'y ajouter en fonction de l'état de santé des membres du ménage, de leur situation économique et de la situation familiale. Ces dépenses sont mises en balance avec l'ensemble des revenus perçus par le ménage sous forme de salaire, de revenus de la fortune mobilière et immobilière, de dons de tiers ou de prestations sociales (allocations familiales, avances sur contribution d'entretien, réduction individuelle des primes, etc.). Par ailleurs, une franchise sur le revenu peut être accordée au ménage, ou des suppléments d'intégration, à titre de reconnaissance pour les efforts consentis en matière d'insertion sociale ou professionnelle. En outre, selon les normes de la CSIAS, les personnes élevant seules des enfants de moins de 3 ans touchent un supplément spécial pour l'éducation des enfants. La pratique en matière de suppléments et de franchise, mais aussi de prestations circonstancielles, diffère d'un canton à l'autre.

T7 Calcul des prestations d'aide sociale

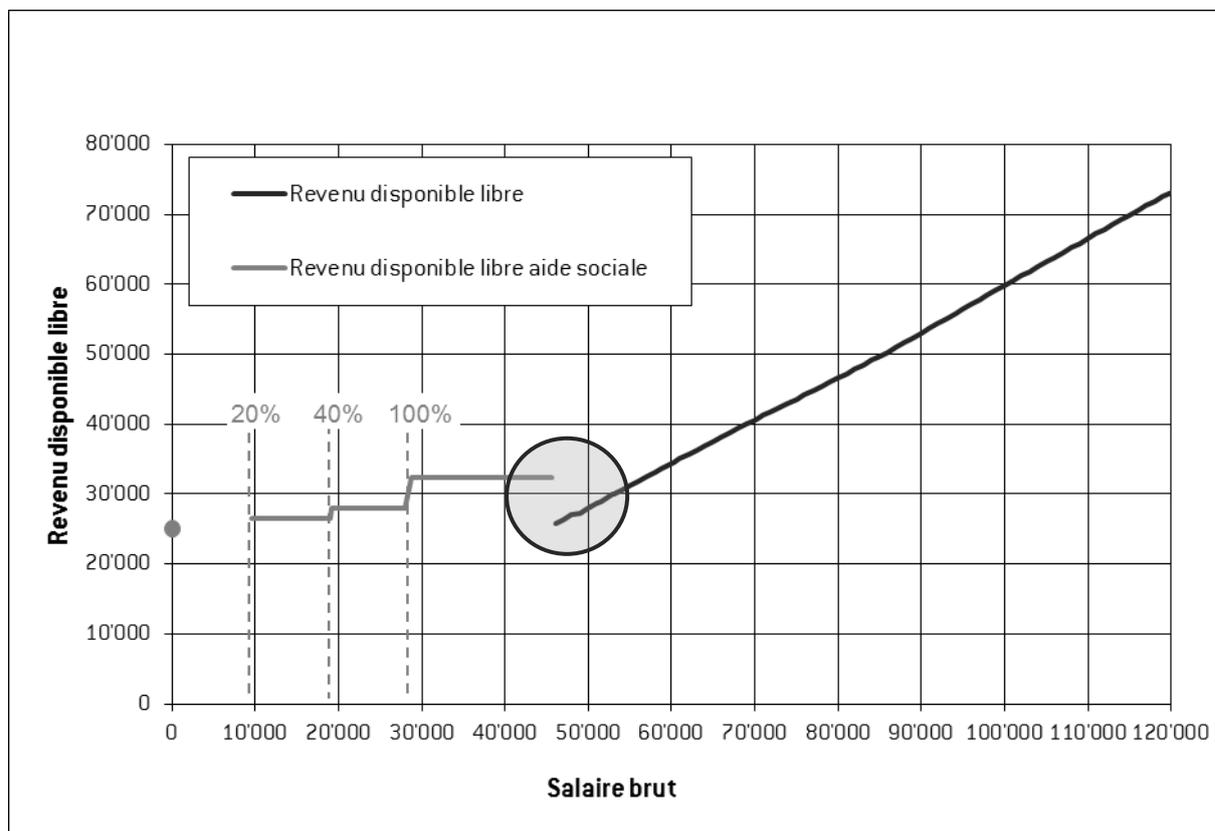
Dépenses
<p>Besoins matériels de base :</p> <p>Forfait pour l'entretien</p> <p>+ Loyer</p> <p>+ Prime d'assurance-maladie obligatoire</p> <p>Prestations circonstanciées :</p> <p>+ Frais supplémentaires pour repas pris à l'extérieur</p> <p>+ Accueil extrafamilial des enfants</p> <p>+ Autres prestations circonstanciées, notamment : primes d'assurance (responsabilité civile et assurance ménage par ex.)</p> <p>Suppléments d'intégration :</p> <p>+ Supplément d'intégration (SI) ou supplément d'intégration minimal (SIM)</p> <p>+ Supplément pour familles monoparentales</p>
Revenus
<p>Revenu net provenant d'une activité professionnelle</p> <p>– Franchise sur le revenu (FR)</p> <p>+ Allocations familiales</p> <p>+ Transferts sociaux (avances sur contribution d'entretien, réduction individuelle des primes, etc.)</p>
Déficit (dépenses – revenus) = prestation d'aide sociale

Source : normes CSIAS 2005

En 2006, la majorité des cantons connaissaient des effets de seuil prononcés dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale (Knufer et al. 2007). Fondamentalement, ces effets proviennent du fait que les règles pour calculer le droit à l'aide sociale (à l'entrée et à la sortie) diffèrent de celles utilisées pour déterminer le montant de l'allocation. Le graphique G7 illustre l'effet de seuil. On voit que le revenu disponible libre des ménages qui n'ont juste pas droit à l'aide sociale (ligne bleue) est nettement inférieur à celui des ménages bénéficiaires (ligne rouge). Les ménages qui sortent de l'aide sociale par suite d'une légère amélioration de revenu sont fortement pénalisés financièrement par rapport à leur situation antérieure. Dans l'exemple illustré par le graphique, un ménage qui bénéficie de l'aide sociale jouit d'un revenu disponible libre de 32 500 francs. Si le salaire brut de ce ménage grimpe à 46 000 francs, il sortira de l'aide sociale et son revenu disponible libre ne se montera plus qu'à 25 700 francs. Le revenu disponible libre ne retrouvera un niveau aussi élevé que lorsque le ménage était à l'aide sociale qu'à partir d'un salaire brut de 57 000 francs. Ainsi, le revenu de l'activité professionnelle doit faire un bond de plus de 10 000 francs pour que le revenu disponible libre ne diminue pas après la sortie de l'aide sociale. Un ménage bénéficiant de l'aide sociale n'a donc intérêt à développer son activité professionnelle que s'il en résulte une augmentation importante de sa rémunération (au moins 1000 francs de plus par mois dans l'exemple illustré par le graphique). A l'inverse, un ménage n'ayant juste pas droit à l'aide sociale a théoriquement intérêt à ce que le revenu de son activité professionnelle

diminue : il pourra ainsi prétendre à l'aide sociale et améliorer son revenu disponible libre de plusieurs milliers de francs par an le cas échéant. L'effet de seuil pose surtout un problème considérable en termes d'équité. Une famille touchant 50 000 francs de salaire brut jouit d'un revenu disponible libre inférieur à celui d'une famille touchant un salaire brut de 40 000 francs.

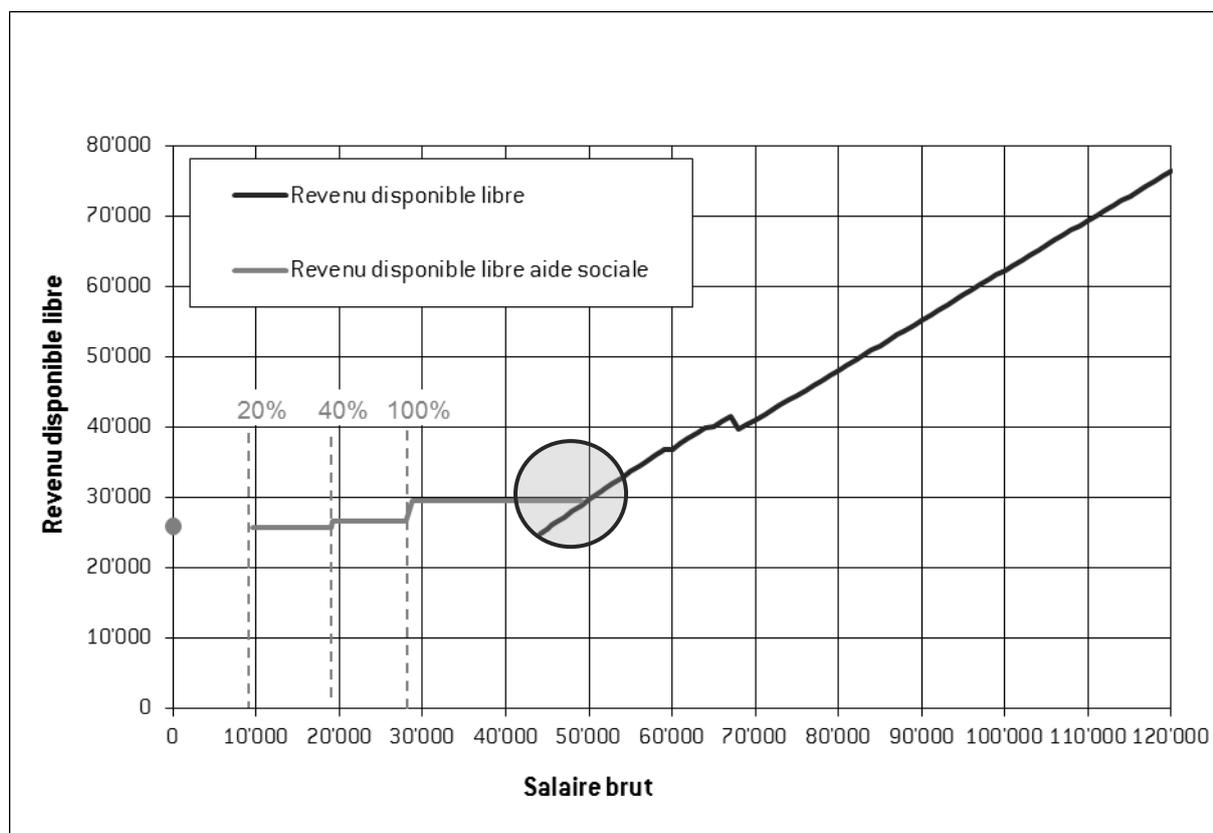
G7 Effet de seuil à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale, Saint-Gall 2006 (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : CSIAS 2011a (monitoring)

Le calcul du droit à l'aide sociale n'obéit pas toujours aux mêmes règles à l'entrée et à la sortie. Dans certains cantons, les règles appliquées à la sortie sont celles servant à déterminer le montant de l'allocation, tandis que d'autres éléments sont pris en compte à l'entrée. En conséquence, certains working poor ne remplissent pas les conditions pour entrer à l'aide sociale alors même que les ménages qui tirent un revenu aussi élevé de leur activité professionnelle mais sont déjà à l'aide sociale ont le droit d'y rester, ce qui leur assure un revenu disponible libre nettement plus important. De plus, les working poor ont (en théorie) fortement intérêt à réduire voire à cesser leur activité professionnelle, afin d'avoir droit à l'aide sociale et d'augmenter ainsi leur revenu disponible libre. Cet état de fait viole le principe de l'équité horizontale. Le graphique G8 en donne une illustration : un ménage touchant un salaire brut de 45 000 francs est trop rémunéré pour avoir droit à l'aide sociale, bien que son revenu disponible libre soit inférieur d'environ 4000 francs à celui d'un ménage qui perçoit des prestations d'aide sociale.

G8 *Effet de seuil à l'entrée de l'aide sociale, Thurgovie 2006 (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)*



Source : CSIAS 2011a (monitoring)

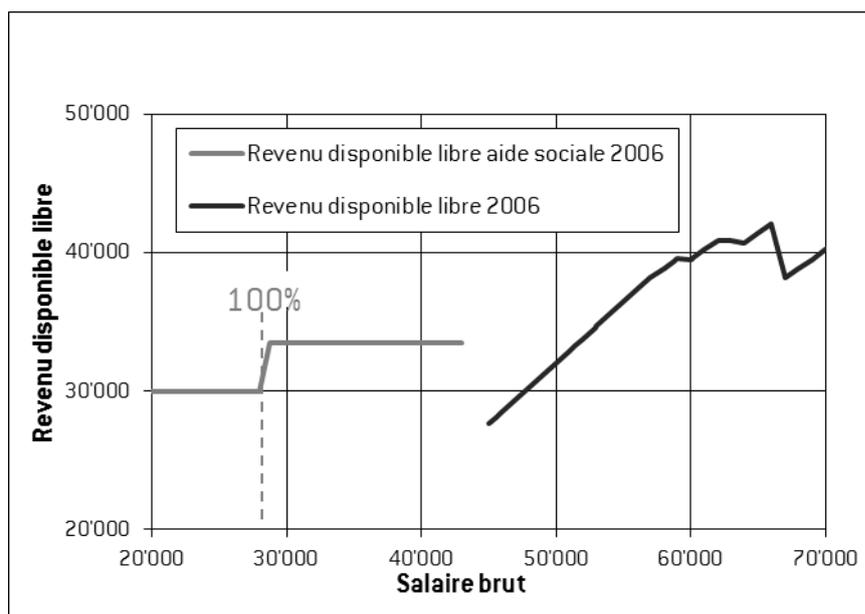
En principe, l'effet de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale disparaît lorsque les mêmes règles de calcul sont appliquées à l'entrée et à la sortie et qu'elles coïncident avec celles utilisées pour déterminer le montant de l'allocation. Cela dit, l'effet de seuil est la résultante de plusieurs éléments, analysés séparément ci-après. Il s'agit de la pratique en matière de suppléments et de franchise à l'entrée et à la sortie et, d'autre part, de la pratique en matière de prime d'assurance-maladie. La charge fiscale est un troisième élément fréquemment à l'origine d'un effet de seuil ou de son renforcement.

4.2.1.1 Pratique concernant les éléments à caractère incitatif

Les revenus réalisés sur le marché primaire du travail font, dans l'aide sociale, l'objet d'une franchise pour inciter les allocataires à exercer une activité aussi rémunératrice que possible et à avoir un taux d'activité aussi élevé que possible (CSIAS 2005, norme E.1.2). Les personnes sans activité lucrative qui déploient des efforts particuliers pour leur insertion sociale ou professionnelle ou pour celle de personnes de leur entourage se voient allouer un supplément d'intégration. Le supplément d'intégration valorise et encourage la qualification professionnelle, la scolarisation et la formation, les activités d'utilité publique ou de voisinage et les soins prodigués aux proches (CSIAS 2005, norme C.2). Ces deux éléments à caractère incitatif sont inscrits dans les normes de la CSIAS. La plupart des cantons y ont recours. Lorsque la franchise sur le revenu et les suppléments d'intégration ne sont pris en compte qu'au sein de l'aide sociale mais pas lors de la vérification de l'état de nécessité à l'entrée et à la sortie, ils produisent l'effet de seuil décrit

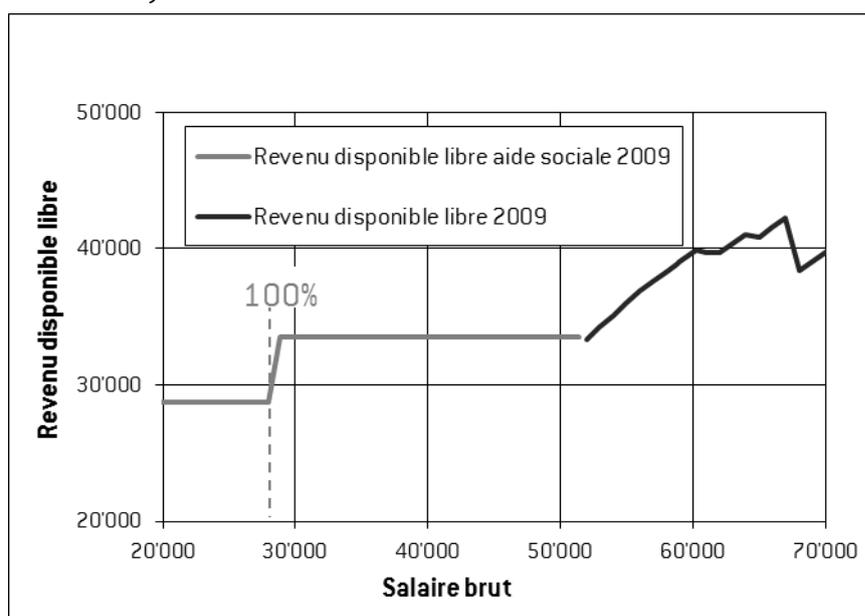
précédemment. L'incitation se retourne alors et devient contraire à l'effet recherché. La franchise sur le revenu joue un rôle particulièrement important : du fait qu'ils exercent une activité professionnelle, les working poor situés dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale sont davantage susceptibles de bénéficier d'une franchise sur le revenu (FR) que d'un supplément d'intégration (SI). Par conséquent, les explications qui suivent se concentrent sur la FR, mais elles valent aussi pour les suppléments d'intégration, même si certains cantons ont, à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale, des pratiques différentes pour les deux instruments à caractère incitatif.

G9 Effet de seuil dû à l'omission de la FR à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale, Genève 2006 (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : CSIAS 2011a (monitoring)

G10 Elimination de l'effet de seuil par suite de la prise en compte intégrale de la FR à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale, Genève 2009 (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : CSIAS 2011a (monitoring)

Le graphique G10 illustre la situation dans un canton qui tient désormais intégralement compte de la franchise sur le revenu, tant à l'entrée qu'à la sortie, lors du calcul du droit à l'aide sociale. L'effet de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale a totalement disparu grâce à cette réforme. Antérieurement, la franchise sur le revenu n'était prise en compte ni à l'entrée ni à la sortie (voir graphique G9). Le seuil était considérable : un ménage dont le revenu tiré de l'activité professionnelle passait de 27 000 à 28 000 francs par an sortait de l'aide sociale et voyait son revenu disponible libre fondre de 20 200 à 14 200 francs.

Dans le graphique G10, la franchise sur le revenu est déduite du revenu de l'activité professionnelle lors de la vérification de l'état de nécessité à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale. Le canton a ainsi éradiqué l'effet de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale.

Dans l'exemple ci-dessus, le canton ne tenait d'abord pas du tout compte de la FR (graphique G9) et en tient désormais compte intégralement (graphique G10). Dans les autres cantons, la pratique en matière de FR varie fortement pour le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale. Certains cantons tiennent compte de la FR à l'entrée mais pas à la sortie de l'aide sociale, ce qui produit l'effet de seuil illustré par le graphique G8. D'autres cantons tiennent partiellement compte de la FR à l'entrée et à la sortie (Glaris tient compte de la moitié de la FR à la sortie et Bâle-Ville impute 200 francs à l'entrée et à la sortie). Cela produit l'effet de seuil illustré par le graphique G9, son ampleur se réduisant toutefois selon la part prise en compte. D'autres cantons encore tiennent compte de la FR à la sortie pendant une période de quatre à six mois. L'effet de seuil est alors simplement reporté si le ménage concerné ne parvient pas à accroître le revenu qu'il tire de son activité professionnelle dans le délai fixé. Finalement, certains cantons n'accordent aucune franchise sur le revenu. Ils ne connaissent donc pas d'effet de seuil de ce genre. Avec cette pratique, les bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas intérêt à entamer une activité professionnelle ou à la développer, à moins que cela leur permette de sortir de l'aide sociale.

Le tableau T8 (voir ci-après) donne un aperçu des pratiques cantonales en 2006 et des changements intervenus. Six cantons ont adapté leur pratique concernant les éléments à caractère incitatif à l'entrée et/ou à la sortie de l'aide sociale. Le canton de Fribourg a décidé d'appliquer les normes 2005 de la CSIAS à partir de 2007. Il a ainsi introduit des éléments à caractère incitatif et tient compte de la FR à l'entrée et à la sortie. Genève, Uri, Schwyz et Soleure ont éliminé les effets de seuil que produisait l'omission de la FR à l'entrée et à la sortie. Dans les cantons de Soleure, Schwyz et Uri, le même réaménagement a eu lieu pour les suppléments d'intégration; à Genève, pour des raisons strictement techniques²², ces suppléments ne sont toujours pas pris en compte, ce qui peut provoquer un effet de seuil à l'entrée et à la sortie. Dans le canton de Bâle-Ville, l'option de supprimer complètement l'effet de seuil a été écartée pour des raisons d'opportunité politique et financière. Mais l'effet de seuil a été réduit, la FR étant désormais imputée à concurrence de 200 francs par mois à l'entrée et à la sortie.

22 Le système informatique traite les suppléments d'intégration et la franchise sur le revenu de façon différente. La reprogrammation est plus compliquée pour les suppléments d'intégration que pour la franchise sur le revenu.

T8 Pratique en matière de franchise sur le revenu à l'entrée et/ou à la sortie de l'aide sociale, changements depuis 2006

Pas de prise en compte ni à l'entrée, ni à la sortie	Prise en compte seulement à la sortie	Prise en compte partielle à l'entrée et à la sortie	Prise en compte pour une durée limitée à la sortie	Prise en compte à l'entrée et à la sortie	Pas de FR
Effet de seuil à l'entrée et à la sortie	Effet de seuil à l'entrée	Effet de seuil à l'entrée et à la sortie	Effet de seuil à la sortie	Pas d'effet de seuil	Pas d'effet de seuil
AR BL BS GE SG UR ZH	SH TG SZ SO ZG	GL BS (2009)	GR LU NW OW	BE JU FR (2007) GE (2009) NE UR (2009) SZ (2010) SO (2009) VD VS	AG AI FR TI

Sources : enquête par écrit, interviews, études cantonales de la CSIAS

En résumé : dix cantons accordent aujourd'hui une franchise sur le revenu qui ne produit pas d'effet de seuil, soit deux fois plus qu'en 2006. Mais treize cantons continuent à recourir à des éléments à caractère incitatif qui provoquent un effet de seuil.

4.2.1.2 Pratique en matière de prime d'assurance-maladie et de réduction individuelle des primes

Ce chapitre traite de la pratique en matière de prime d'assurance-maladie et de réduction individuelle des primes à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale. Dans ce domaine, un effet de seuil peut se produire lorsque :

- au sein de l'aide sociale, la prime entière est prise en charge et, hors de l'aide sociale, la RIP ne couvre qu'une partie de la charge que représente la prime, et
- le poids des primes effectivement supporté par le ménage n'est pas pris en compte à l'entrée ni à la sortie.

Les pratiques des cantons en matière de prime maladie et de RIP à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale sont très hétérogènes. Les explications ci-après n'ont qu'une valeur d'exemple. En effet, il s'avère très difficile d'inventorier systématiquement les pratiques effectives des cantons. Cela tient au fait que lorsqu'un budget d'aide sociale fait apparaître un déficit dû uniquement à la prime maladie, on ne peut en déduire que cela a débouché sur l'ouverture ou la clôture d'un dossier d'aide sociale. D'autre part, la pratique en matière de prime maladie à l'entrée et à la sortie est considérée sur le terrain comme un problème relativement théorique. Le nombre de cas concernés est très faible et une certaine marge de manœuvre existe pour les traiter. Selon les indications recueillies dans les cantons, il n'arrive jamais, en pratique, qu'une personne devienne tributaire de l'aide sociale uniquement en raison de l'assurance-maladie. Dans de tels cas, la prime est entièrement prise en charge par l'aide sociale ou par la RIP, selon les cantons. Les nouvelles règles appliquées dans le canton de Vaud en matière de prime maladie permettent de l'illustrer. Un réaménagement de la réduction individuelle des primes a permis d'éliminer en partie l'effet de seuil que produisait la pratique antérieure dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale. Pour atténuer l'effet de seuil résiduel, une directive prévoit la possibilité de faire bénéficier les assurés d'un montant

supérieur à ce que prévoit la loi au titre de la réduction individuelle des primes s'ils sortent de l'aide sociale et que leur revenu disponible libre diminue.

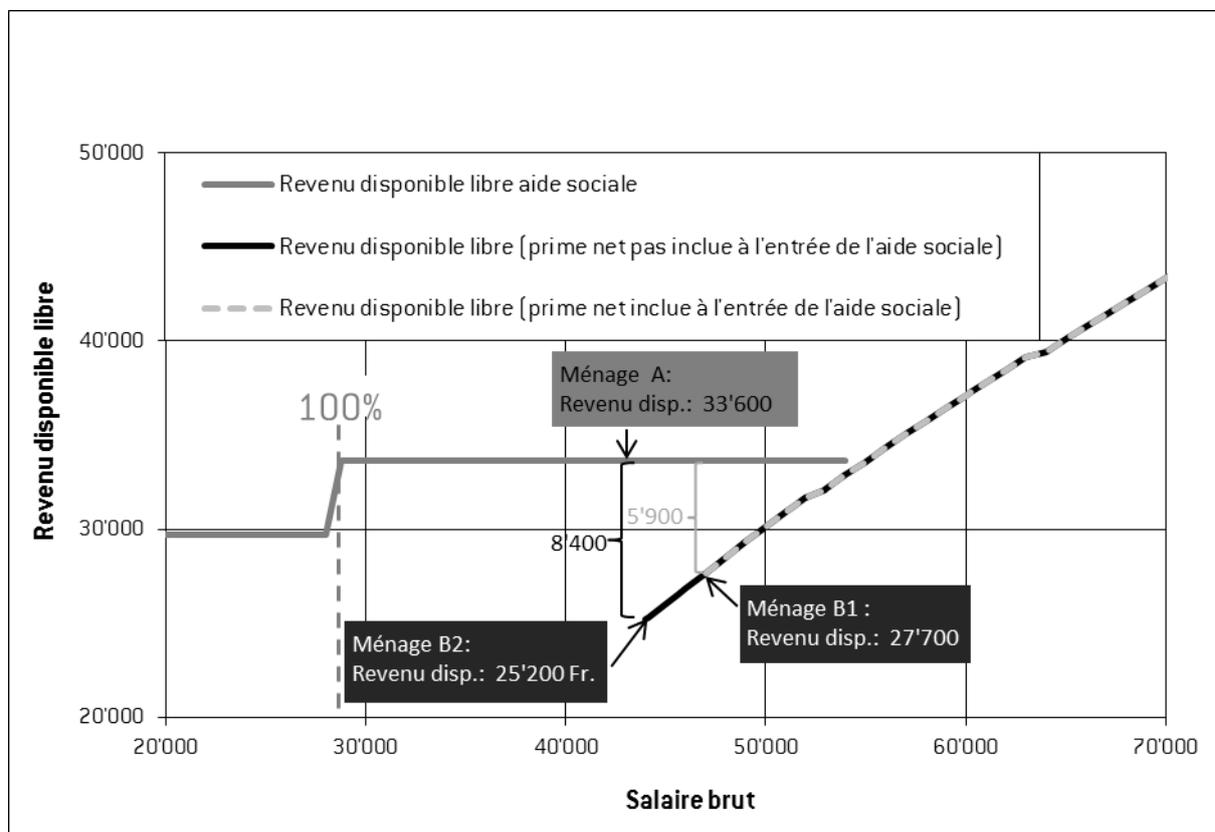
Même si la marge de manœuvre qui existe apparemment est utilisée, la pratique en matière de prime d'assurance-maladie et de RIP à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale peut produire un effet de seuil important ou renforcer un effet existant. Plusieurs cas de figure sont examinés ci-après. Les difficultés rencontrées pour inventorier les pratiques cantonales font qu'il n'est pas possible de préciser dans quels cantons chacune des variantes est appliquée.

1^{re} variante : la prime d'assurance-maladie et la RIP ne sont prises en compte dans le calcul des besoins ni à l'entrée ni à la sortie de l'aide sociale

Un effet de seuil existe dans ce cas de figure : les ménages qui ne disposent pas du minimum pour vivre n'ont pas droit à l'aide sociale lorsque leur situation s'explique par le poids des primes maladie. De plus, ces ménages sont pénalisés par rapport aux ménages bénéficiant de l'aide sociale, dont les primes sont entièrement prises en charge par l'aide sociale ou couvertes par la réduction individuelle des primes. Un effet de seuil survient aussi à la sortie de l'aide sociale : des ménages sortent de l'aide sociale bien que, en raison de la charge des primes maladie, leur revenu ne suffise pas à couvrir le minimum vital selon l'aide sociale²³. Cette pratique est celle des cantons de Neuchâtel et des Grisons notamment. Toutefois, dans le canton des Grisons, la prime maladie continue à être prise en charge intégralement jusqu'à la fin de l'année qui suit la sortie de l'aide sociale. Le graphique G11 montre que cette variante peut considérablement renforcer un effet de seuil existant à l'entrée de l'aide sociale. L'omission de la franchise sur le revenu à l'entrée de l'aide sociale a pour effet qu'un ménage n'ayant juste pas droit à l'aide sociale dispose de 5900 francs de moins qu'un ménage allocataire, dans le pire des cas (ménages A versus B1). Si la prime maladie (nette) n'est pas prise en compte non plus à l'entrée, l'effet de seuil se renforce : à salaire brut égal, l'écart de revenu disponible libre entre les deux ménages peut alors grimper jusqu'à 8400 francs par an (ménages A versus B2).

23 Lorsque la RIP couvre intégralement la prime des personnes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale (charge supportée nulle), il n'y a évidemment pas d'effet de seuil.

G11 Renforcement de l'effet de seuil à l'entrée de l'aide sociale en raison de la pratique en matière de prime maladie et de RIP, canton des Grisons 2010 (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : étude de la CSIAS sur le canton des Grisons

2^e variante : prise en compte partielle de la prime d'assurance-maladie et de la RIP à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale

La prise en compte partielle de la prime peut réduire mais pas éliminer l'effet de seuil à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale. C'est le cas dans le canton de Glaris par exemple. Dans le canton de Glaris, 20 % de la prime moyenne sont pris en compte à l'entrée.

3^e variante : prise en compte de la prime nette effective (prime maladie – RIP) à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale

Il n'existe pas d'effet de seuil dans ce cas de figure. Le canton de Schwyz connaît cette pratique notamment. Le canton de Berne l'applique déjà.

En résumé : divers cantons se sont penchés sur la problématique des primes d'assurance-maladie et de la RIP dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale et ont cherché des remèdes. Apparemment, il existe une certaine marge de manœuvre décisionnelle dans ce domaine : des solutions sont trouvées au cas par cas pour décharger effectivement les ménages concernés par l'effet de seuil.

4.2.1.3 Pratique en matière d'impôts

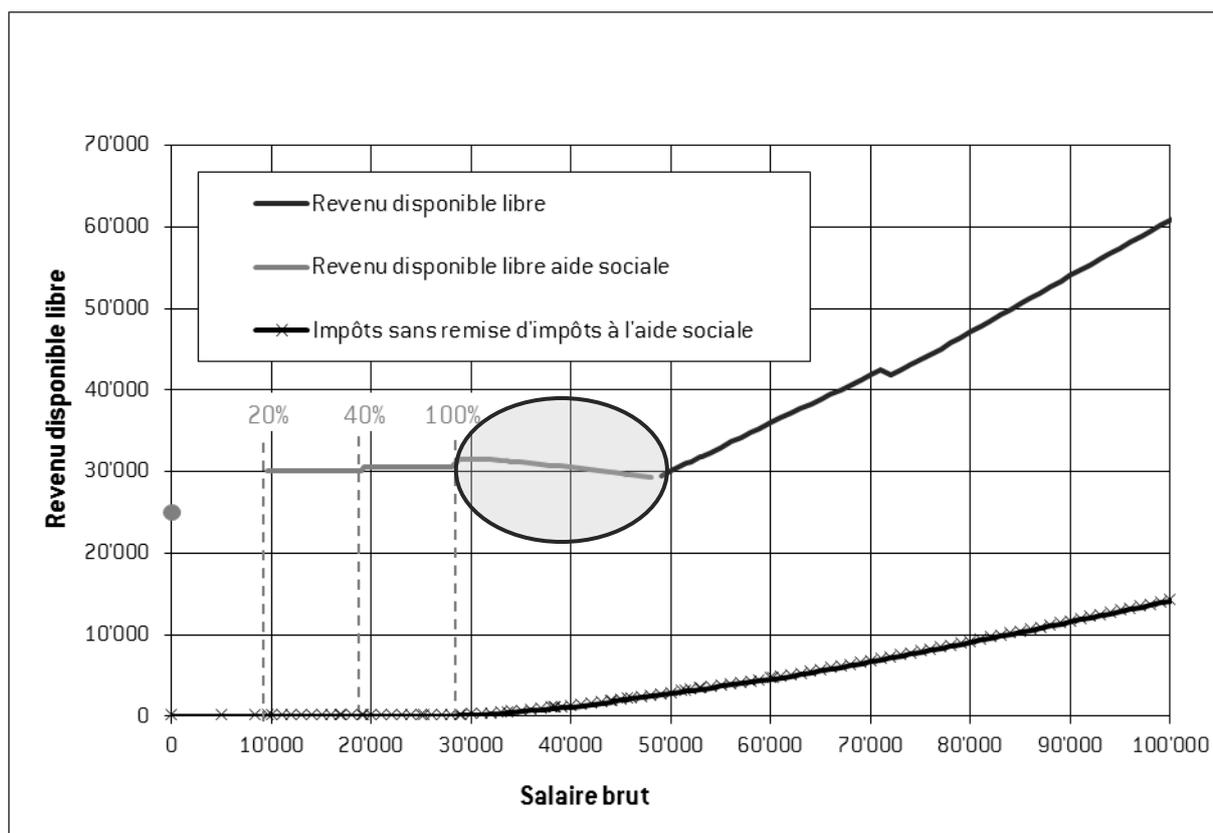
A propos de la pratique en matière d'impôts, les concepts et normes de calcul de l'aide sociale de la CSIAS (version en vigueur) précisent que :

« Par principe, ni les impôts courants ni les impôts arriérés ne sont payés par l'aide sociale. Pour les bénéficiaires de longue durée, on s'efforcera d'obtenir une exonération fiscale. Pour les personnes aidées temporairement, il convient de solliciter au moins un ajournement [...]. » (CSIAS 2005)

Là encore, les pratiques effectives des cantons conduisent à des différences, d'une part en matière de remise d'impôt et d'autre part en matière de niveau de la charge fiscale grevant le minimum vital. Le poids des impôts produit ainsi dans les cantons deux sortes d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité lucrative dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale.

Un effet pervers sur l'activité peut se produire lorsque le bénéficiaire de l'aide sociale ne jouit pas d'un ajournement ou d'une remise d'impôt. Le graphique G12 illustre cette situation: le revenu disponible libre d'une famille de working poor diminue à mesure que son revenu augmente en raison de l'alourdissement de la charge fiscale. Par ailleurs, un ménage *qui travaille à moins de 100 % et perçoit de ce fait l'aide sociale* est avantagé par rapport à un ménage *qui travaille à 100 %* et perçoit l'aide sociale ou n'y a juste pas droit.

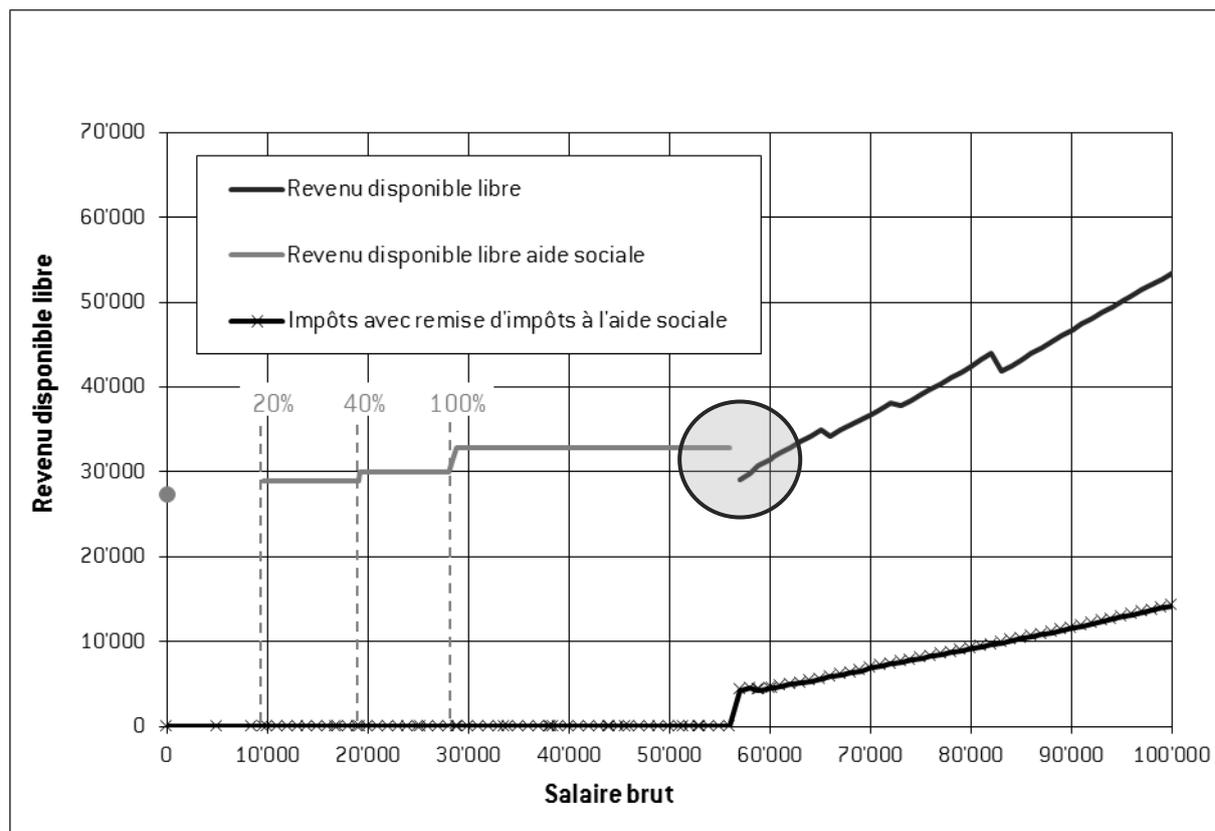
G12 Effet pervers sur l'activité lucrative au sein de l'aide sociale en raison de la charge fiscale, canton du Jura 2006 (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : CSIAS 2011a (monitoring)

Un autre effet de seuil important peut se produire à la sortie de l'aide sociale lorsque les ménages percevant l'aide sociale bénéficient d'une remise d'impôt et que les ménages n'ayant juste pas droit à l'aide sociale doivent acquitter leurs impôts sur le revenu (voir graphique G13).

G13 Effet de seuil à la sortie de l'aide sociale en raison de la charge fiscale, canton de Berne 2006 (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : CSIAS 2011a [monitoring]

Il existe deux moyens d'éviter les effets pervers sur l'activité ou les effets de seuil en rapport avec l'imposition des bénéficiaires de l'aide sociale : imposer les prestations sous condition de ressources (y c. les prestations d'aide sociale) ou exonérer le minimum vital²⁴. Or l'imposition des prestations d'aide sociale n'est pas possible de par la législation fédérale²⁵. Ainsi, le seul moyen d'éviter un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité est d'exonérer le minimum vital. L'exonération ne peut pas être atteinte par un réaménagement de l'aide sociale. Une révision de la législation fiscale est nécessaire. Au niveau fédéral, le minimum vital est exonéré de fait ; la balle est donc ici dans le camp des cantons.

Le tableau T9 donne un aperçu des pratiques cantonales en matière d'imposition des bénéficiaires de l'aide sociale pendant les années de référence 2006 et 2011. Plusieurs remarques s'imposent. La charge fiscale grevant le minimum vital varie fortement selon les cantons ; l'effet de seuil ou l'effet pervers sur l'activité qui en résulte diffère donc fortement lui aussi. La charge fiscale grevant le minimum vital varie également à l'intérieur des cantons selon la forme du ménage. Dans certains

24 Il existe plusieurs définitions du minimum vital en Suisse : le minimum vital selon les PC à l'AVS/AI, le minimum vital selon l'aide sociale et le minimum vital selon le droit des poursuites pour dettes (Regamey, Gropetti 1999). D'autres définitions encore sont utilisées implicitement en rapport avec d'autres prestations sous condition de ressources. Dans la présente étude, la notion de minimum vital se rapporte à l'aide sociale et la charge fiscale grevant le minimum vital est déterminée d'après le revenu à partir duquel un ménage sort de l'aide sociale. Il s'ensuit que d'éventuels éléments à caractère incitatif sont considérés comme faisant partie du minimum vital.

25 En 2011, le Parlement a transmis au Conseil fédéral une initiative du canton de Berne qui demande d'examiner les répercussions d'une modification de la législation fédérale qui autoriserait l'imposition des prestations d'aide sociale.

cas, un homme vivant seul et ayant des obligations alimentaires qui dispose juste du minimum pour vivre ne paie pas d'impôts, alors que la charge fiscale d'une famille avec deux enfants se monte à plusieurs milliers de francs. Par ailleurs, dans certains cantons comme ceux de Bâle-Ville et d'Uri, l'exonération du minimum vital a été réalisée en tant qu'objectif explicite alors que, dans d'autres, elle a eu lieu de fait, au moyen de déductions plus importantes (déductions pour enfant, déduction des frais de garde, etc.) ou de baisses d'impôts (barème, rabais, etc.). Les cantons de Bâle-Campagne, des Grisons, de Thurgovie, de Vaud, du Valais et de Zoug font probablement partie de cette deuxième catégorie, mais il n'est pas possible d'affirmer de façon certaine que tous les ménages n'ayant que le minimum pour vivre y sont exonérés de fait, les modalités d'imposition étant différentes pour les différentes formes de ménage. On ne peut toutefois en déduire que les autres cantons n'auraient procédé à aucun changement. Les cantons de Berne, de Glaris, de Lucerne, de Neuchâtel, de Schwyz et de Saint-Gall ont aussi soulagé les ménages n'ayant que le minimum pour vivre en augmentant les déductions fiscales ou en diminuant les impôts. Les cantons de Zurich, d'Obwald et de Lucerne envisagent des allègements fiscaux supplémentaires. Dans de nombreux cas, ces réformes se déroulent dans le contexte de l'adaptation de la législation cantonale au droit fiscal fédéral.

T9 Effets de seuil et effets pervers sur l'activité lucrative en raison de la charge fiscale dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, 2006 et 2011

Les bénéficiaires de l'aide sociale paient les impôts sur le revenu.	Les bénéficiaires de l'aide sociale jouissent d'une remise d'impôt ou d'un ajournement; les working poor ne percevant pas d'aide sociale paient les impôts sur le revenu.	Le minimum vital est exonéré fiscalement.
Effet pervers sur l'activité lucrative	Effet de seuil	Ni effet pervers sur l'activité lucrative ni effet de seuil
AI JU NE** NW OW SH SZ VD ZH VS	AG AR BE FR BL BS GL GR LU SG SO UR	GE TI (TG)* (ZG) (BL 2011) BS 2011 (GR 2011) UR 2011 (VS 2011)

* Dans les cantons signalés entre parenthèses, le minimum vital n'est pas exonéré explicitement mais il l'est probablement de fait.

** Dans la plupart des cas les bénéficiaires d'aide sociale n'obtiennent pas de remise d'impôt dans le canton de Neuchâtel. Néanmoins, aucun effet pervers sur l'activité en résulte étant entendu que les impôts sont prises en charges par l'aide sociale.

Sources : monitoring CSIAS, enquête par écrit, interviews, études cantonales de la CSIAS

En résumé : de nombreux cantons ont révisé leur législation fiscale depuis 2006. Dans aucun cas, la révision n'était liée à la problématique de l'effet de seuil au sein du système des prestations sous condition de ressources, et dans deux cas seulement (UR et BS) l'exonération du minimum vital faisait partie des objectifs de la révision. Près de la moitié des cantons ont augmenté depuis

2006 les déductions pour enfant et pour les frais de garde, ou ils prévoient de le faire, ce qui soulagerait notamment les familles n'ayant que le minimum pour vivre. Dans l'ensemble, depuis 2006, la charge fiscale grevant le minimum vital a diminué et la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative s'est atténuée dans les cantons. La présente étude ne met cependant en évidence qu'une tendance. Des analyses approfondies réalisées avec l'aide d'experts fiscaux seraient nécessaires pour porter une appréciation nuancée sur l'exonération du minimum vital dans les cantons.

4.2.1.4 Incidences de la suppression d'effets de seuils dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale sur les coûts et le nombre de cas

L'examen mené montre que certains cantons ont réduit ou même éradiqué l'effet de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale. Dans d'autres cantons, des réformes sont encore en discussion. Les considérations d'ordre quantitatif et les conséquences financières prévisibles jouent souvent un rôle dans le débat.

Les cantons de Lucerne et de Zurich ont procédé, pour quantifier les effets de seuil, à des analyses détaillées, qui ont servi de base au débat. Le canton de Lucerne a calculé qu'en 2006, 260 ménages étaient touchés par l'effet de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, du fait de l'omission des éléments à caractère incitatif. De plus, cet effet de seuil est renforcé par la pratique en matière de réduction individuelle des primes (RIP) (voir ch. 4.2.1.2), phénomène dont 900 ménages étaient affectés (Département de la santé et des affaires sociales du canton de Lucerne 2010). Dans le canton de Zurich, on estime qu'environ 3000 ménages, soit 13 % des unités d'assistance de l'aide sociale, étaient touchés par l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale en 2007. Par ailleurs, quelque 8700 ménages n'ayant pas droit à l'aide sociale étaient pénalisés par rapport à des ménages comparables bénéficiant de l'aide sociale, selon les estimations (Ott, Staub, Bade 2010).

Les incidences concrètes des réformes ont aussi été étudiées au préalable. En vue de la révision de ses directives en matière d'assistance, le canton de Bâle-Ville avait calculé que la prise en compte intégrale de la FR et des SI à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale (afin de supprimer l'effet de seuil) aurait pour effet d'augmenter les coûts de 1,3 million de francs et le nombre d'allocataires potentiels de 300. Dans la variante qui a finalement été retenue, qui supprime une partie de l'effet de seuil, on estimait que les coûts augmenteraient de 1 million de francs et le nombre d'allocataires potentiels de 200.

Ces chiffres invitent à penser que la suppression de l'effet de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale conduit à une augmentation notable du nombre de cas et qu'elle a des conséquences sur les coûts. La réalité s'avère différente. Dans les cantons de Genève, Uri, Soleure et Schwyz, l'effet de seuil a été éliminé sans qu'une incidence sur les coûts ou le nombre de ménages à l'aide sociale ait pu être constatée. A Genève, le nombre de bénéficiaires a même baissé après l'introduction du nouveau régime.

Aucun canton, pas même Bâle-Ville, n'a réalisé d'évaluation détaillée (a posteriori) des répercussions sur les coûts et le nombre de cas, l'influence d'un nouveau régime étant difficile à mesurer. De nombreux facteurs supplémentaires, dont l'évolution de la conjoncture, influent sur le nombre de cas et les coûts dans l'aide sociale. De plus, la plupart des cantons ont introduit simultanément d'autres réformes (dans l'aide sociale ou d'autres domaines de l'Etat social) qui exercent une telle influence. On ne peut donc se prononcer définitivement sur les répercussions que l'élimination de l'effet de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale a sur les coûts et le nombre de cas.

4.2.2 2^e défi: extinction du droit à l'avance sur pension alimentaire

Pour un enfant, être entretenu par ses parents est un droit, qui peut, le cas échéant, être concrétisé par un titre d'entretien. Un titre d'entretien peut être un jugement, une convention de séparation ou de divorce approuvée par un juge, une transaction judiciaire ou une convention d'entretien approuvée par un juge ou par l'autorité tutélaire. Le droit de l'enfant d'être entretenu a été inscrit dans le code civil suisse (CC) en 1978 à l'occasion de la révision du droit de la filiation. On n'ignorait pas à l'époque que l'application de ce droit se heurterait à des difficultés, vu les expériences faites en pratique. Aussi l'avance sur contribution d'entretien avait-elle été introduite en même temps que le droit aux contributions d'entretien, afin de garantir que les enfants bénéficient effectivement des montants qui leur sont dus. Cette prestation est destinée aux personnes auxquelles les contributions d'entretien dues ne sont pas intégralement, pas ponctuellement, pas régulièrement, voire pas du tout versées (Conseil fédéral 2011 : 14). Lorsque le débiteur ne paie qu'en partie ou pas du tout les contributions dues, les pouvoirs publics versent en lieu et place et pour le compte des parents défaillants les prestations dont l'enfant a besoin pour son entretien. L'élaboration des bases légales en matière d'avance sur contribution d'entretien pour enfants a été confiée aux cantons. Les modalités diffèrent donc d'un canton à l'autre concernant le montant maximal de l'avance, la prise en compte de la situation financière et les paramètres de la limite du droit (Conseil fédéral 2011 : 18).

Selon l'art. 131 CC, les cantons peuvent aussi faire des avances sur contribution d'entretien due au conjoint en cas de divorce, par analogie avec celles destinées à l'enfant. Toutefois, seuls les cantons romands et le canton de Zoug connaissent ce dispositif, et il y a été introduit avant que l'art. 131 CC acquière sa teneur actuelle (Conseil fédéral 2011 : 18).

Etant donné que les modalités de l'avance sur contribution d'entretien diffèrent selon les cantons, leur tendance à produire des effets pervers sur l'activité lucrative et des effets de seuil est plus ou moins prononcée. Les effets pervers sur l'activité lucrative en lien avec des prestations sociales naissent surtout au moment de l'extinction du droit, comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré à l'aide sociale. Mais ils peuvent aussi résulter de la réduction graduelle des prestations. En matière d'avance sur contribution d'entretien, la limite du droit est l'un des paramètres cruciaux. L'absence d'effet de seuil dépend largement des paramètres de la limite du droit.

Les cantons appliquent deux modèles principaux pour calculer la limite du droit :

1. Détermination de la limite du droit selon les PC à l'AVS/AI :
Les dépenses reconnues sont mises en balance avec le revenu imputable. L'avance sur contribution d'entretien est fournie tant que les revenus imputables ne couvrent pas les dépenses reconnues. Huit cantons appliquent ce modèle.
2. Limite du droit (plafond) fixe, définie dans la loi :
L'avance sur contribution d'entretien est fournie tant que les revenus imputables n'atteignent pas le plafond. Seize cantons appliquent ce modèle.

Il est important de noter qu'il existe des chevauchements ainsi que des différences au sein des modèles. Le canton du Jura applique par exemple un système contenant une limite de revenu fixe, mais pour le calcul de cette limite, le canton s'oriente aux données des PC et prend des conditions de ressources (p.ex. frais de garde) en compte. Le canton de Vaud propose également un modèle contenant une limite de revenu fixe tout en intégrant des conditions de ressources.

Autre élément jouant un rôle : la prestation peut prendre la forme d'une avance partielle. A partir d'une certaine limite de revenu, la contribution d'entretien ne fait plus l'objet d'une avance intégrale. On parle alors d'avance partielle. En principe, l'avance partielle correspond à la différence

entre le revenu imputable – qui varie selon les législations cantonales – et la limite du droit. Lorsque la différence entre le revenu imputable et la limite du droit est plus faible que la contribution d'entretien fixée judiciairement, une avance partielle est fournie à hauteur de cette différence dans les systèmes qui connaissent l'avance partielle. La prestation diminue donc graduellement. Dans les systèmes qui ne connaissent pas l'avance partielle, l'avance sur contribution d'entretien n'est fournie que tant que la différence entre le revenu imputable et la limite du droit est plus faible que la contribution d'entretien fixée judiciairement.

Le tableau T10 (ci-après) présente les différents modèles appliqués par les cantons et leurs répercussions sur l'effet de seuil. Seuls deux cantons ne connaissent ni effet de seuil ni effet pervers sur l'activité : Berne et le Tessin. Dans ces cantons, l'avance sur contribution d'entretien ne dépend pas du revenu et il n'existe donc pas de limite du droit. Les pages qui suivent examinent en détail les mécanismes de formation d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité dans les autres cantons et montrent dans lesquels des réformes ont été engagées.

T10 Modèles cantonaux d'avance sur contribution d'entretien, 2011

	Modèle avec limite de revenu selon les PC à l'AVS/AI	Modèle avec limite de revenu fixe
Système avec avance partielle	Effet pervers potentiel sur l'activité lucrative en conjonction avec les frais de garde des enfants	Effet pervers potentiel sur l'activité lucrative en conjonction avec les impôts, la RIP ou les frais de garde des enfants
	Appenzell Rhodes-Intérieures Obwald Schwyz Thurgovie Appenzell Rhodes-Extérieures Saint-Gall Nidwald (calcul selon les PC, sans la règle des $\frac{2}{3}$ mais avec une FR fixe de 1500 francs)	Argovie Bâle-Ville Genève Grisons Jura Schaffhouse Vaud Zoug Zurich
Système sans avance partielle	Effet de seuil	Effet de seuil
	Uri	Bâle-Campagne Fribourg Glaris Lucerne Neuchâtel Soleure Valais
ACE indépendante du revenu	Ni effet de seuil ni effet pervers sur l'activité lucrative	
	Berne Tessin	

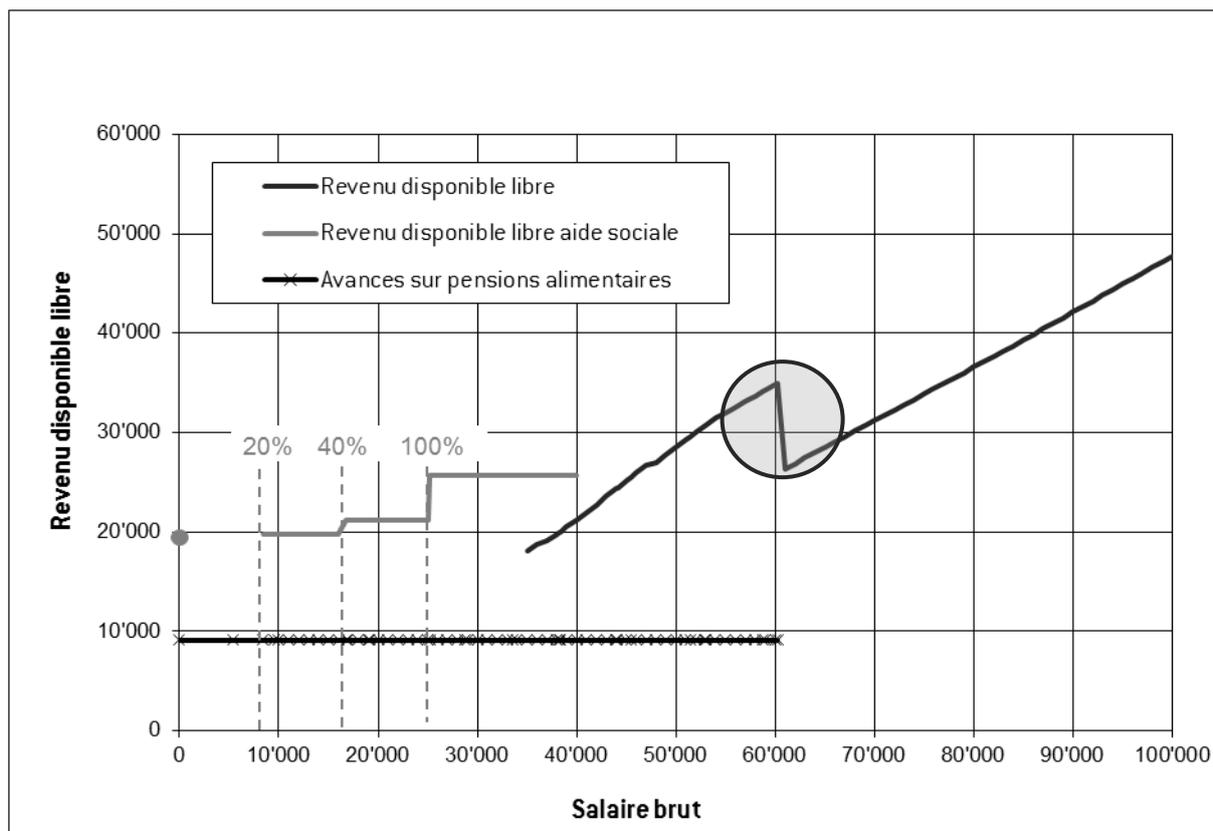
Sources : CSIAS 2011a (monitoring), Knupfer/Bieri 2007 ; tableau réalisé par les auteurs

4.2.2.1 Systèmes sans avance partielle

Les systèmes ne connaissant pas l'avance partielle produisent nécessairement un effet de seuil, quelle que soit la façon de déterminer la limite du droit. Il existe deux manières possibles de fixer la limite de revenu, comme le montre le tableau ci-dessus. La plupart des cantons qui ne connaissent pas l'avance partielle ont une limite de revenu fixe. Uri fait exception. Dans ce canton, les besoins sont calculés selon les PC à l'AVS/AI. En cas de déficit, la contribution d'entretien est avancée intégralement, jusqu'à concurrence du montant correspondant à la rente d'orphelin simple. En

l'absence de déficit, aucune avance n'est fournie. Dans les systèmes sans avance partielle, l'avance est fournie sur la totalité de la prestation tant que la limite de revenu n'est pas atteinte, puis l'avance tombe, ce qui produit un effet de seuil considérable. Le graphique G14 illustre cette situation. Dans cet exemple, le ménage perd son droit à l'ACE si son salaire brut atteint 60 000 francs et son revenu disponible libre diminue alors abruptement de 35 000 à 26 000 francs. Pour retrouver le revenu disponible libre antérieur, le ménage devra augmenter son salaire brut de plus de 15 000 francs.

G14 Effet de seuil dans un système sans avance partielle, canton de Glaris 2011 (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : CSIAS 2011a (monitoring)

Deux des huit cantons qui connaissent un système sans avance partielle ont cherché des remèdes, comme le montre le tableau T11. Le canton du Valais prévoit d'introduire des avances partielles sous forme d'une réduction graduelle de la prestation. Le canton de Neuchâtel a déjà mis en œuvre une modification analogue pour affiner son modèle en introduisant un système à deux paliers. Cette mesure n'a cependant pas permis d'éliminer l'effet de seuil qui se produit au moment de l'extinction du droit à l'avance. Le canton de Lucerne envisage de repousser l'effet de seuil vers des tranches de revenu plus élevées en relevant la limite de revenu. Mais l'effet de seuil ne serait ni éliminé ni même réduit. Par ailleurs, dans le canton de Soleure, l'administration procède à une analyse de la problématique de l'effet de seuil lié à l'ACE mais aucun projet de loi n'a encore été mis en route.

T11 Réformes dans le segment de revenu donnant droit à l'ACE dans les systèmes sans avance partielle

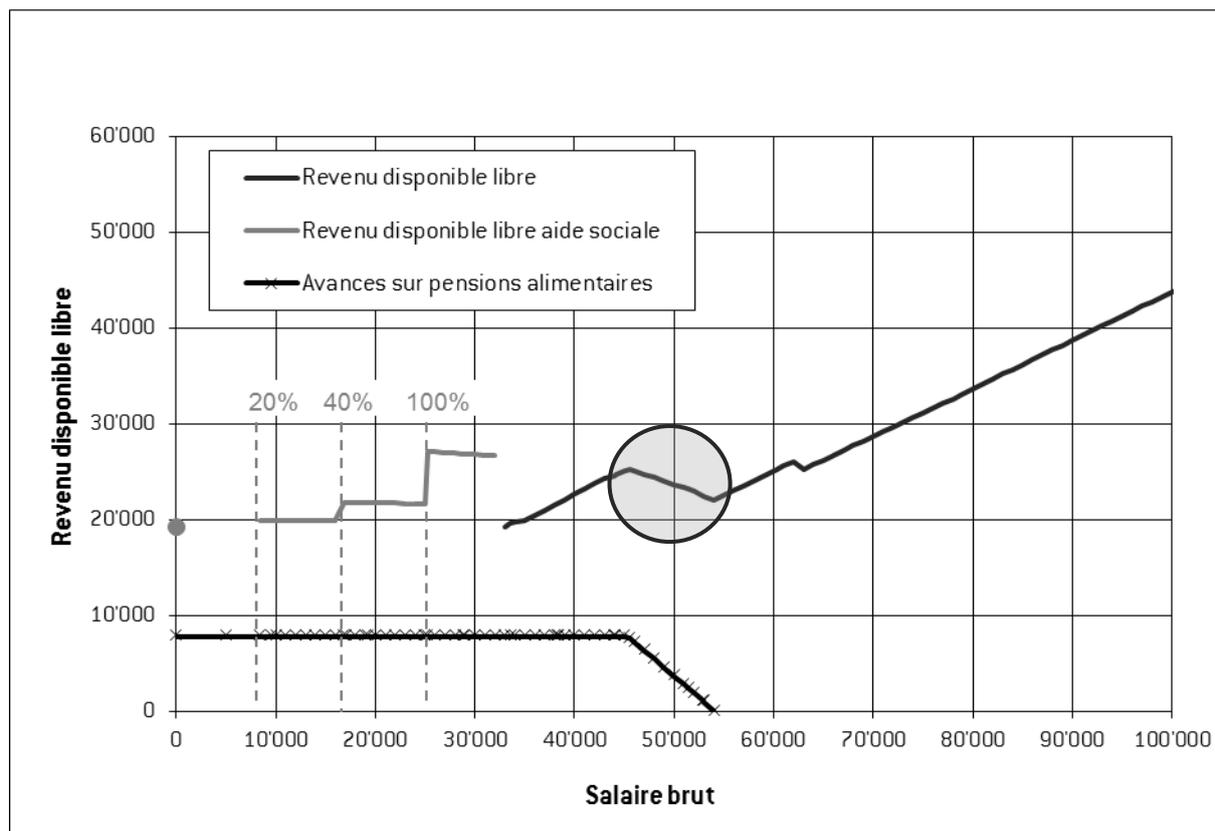
Can-ton	Réforme	Etat en 2011	Impact sur l'effet de seuil
LU	Relèvement de la limite de revenu pour repousser l'effet de seuil vers des tranches de revenu plus élevées	Planifié	L'effet de seuil subsiste, mais affecte d'autres tranches de revenus
NE	Introduction d'un système à deux paliers, relèvement des montants maxima	Mis en œuvre	L'effet de seuil subsiste.
VS	Introduction de paliers dans le segment de revenu donnant droit à l'ACE	Planifié	Réduction de l'effet de seuil

Sources : enquête par écrit, interviews, études cantonales de la CSIAS

4.2.2.2 Systèmes avec avance partielle

Les systèmes connaissant l'avance partielle ne produisent pas d'effets de seuil, mais des effets pervers sur l'activité lucrative peuvent survenir. Lorsque l'avance partielle ne fait que compléter le revenu jusqu'à la limite du droit et que tous les revenus sont pris en compte, et que, d'autre part, l'avance partielle diminue en raison inverse du revenu, les dépenses prises en compte telles que les frais de garde des enfants peuvent provoquer un effet pervers sur l'activité. Le graphique G15 illustre un système avec limite de revenu fixe. Dans un tel système, les avances partielles correspondent exactement à la différence entre la limite de revenu et le revenu effectivement réalisé (segment de revenu concerné entouré d'un cercle). Pour chaque franc supplémentaire gagné, l'ACE diminue d'un franc. En théorie, le revenu disponible libre devrait rester stable, mais en pratique, il baisse continuellement car la charge fiscale et les frais de garde des enfants s'accroissent avec le revenu, et la RIP diminue. Il en résulte donc un effet pervers sur l'activité.

G15 *Effet pervers sur l'activité lucrative dans un système avec ACE partielle, canton de Zurich 2006 (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)*



Source : CSIAS 2011a [monitoring]

Les systèmes avec avance partielle dans lesquels la limite du droit s'inspire du calcul des PC à l'AVS/AI peuvent aussi produire un effet pervers sur l'activité. Seuls les $\frac{2}{3}$ des revenus sont imputés dans le calcul des besoins selon les PC à l'AVS/AI. Une franchise de $\frac{1}{3}$ est donc accordée sur le revenu. Malgré cette franchise, un effet pervers sur l'activité lucrative peut se produire dans le segment de revenu donnant droit à l'ACE. C'est le cas, du reste, dans tous les cantons qui connaissent ce système, à l'exception de Saint-Gall et d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Cela s'explique par le fait que, si la franchise sur le revenu compense les effets pervers sur l'activité lucrative qui naissent de la conjonction avec les impôts et la RIP, elle ne compense pas dans tous les cantons ceux dus à l'accueil extrafamilial des enfants. Lorsque les frais de garde des enfants sont très élevés – ce qui était le cas dans les cantons concernés en 2006 – et qu'ils ne sont pas pris en compte dans le calcul des besoins, un effet pervers sur l'activité se produit malgré la franchise sur le revenu. Cet effet n'affecte pas, ou que dans une mesure moindre, les ménages qui ne placent pas leurs enfants dans des structures publiques d'accueil extrafamilial.

Les cantons appliquant un modèle avec limite de revenu fixe et avance partielle ont été les plus actifs dans la recherche de remèdes à l'effet pervers sur l'activité. Le canton de Zurich prévoit d'introduire un système avec limite de revenu selon les PC à l'AVS/AI, incluant une franchise de $\frac{1}{3}$ sur le revenu, qui selon l'étude Ott, Staub, Bade (2010 : 181) éliminera l'effet pervers sur l'activité lucrative. Les cantons de Bâle-Ville et de Vaud ont déjà mis en œuvre des réformes. Dans les deux cantons, qui ont introduit une franchise sur le revenu, l'objectif principal était d'éliminer l'effet de seuil. L'impact a été évalué : l'effet pervers sur l'activité a effectivement fortement baissé ou même disparu. Les réaménagements pouvaient également conduire à l'élargissement du cercle des

bénéficiaires potentiels. Le canton de Zoug a aussi discuté d'une franchise sur le revenu, mais il a décidé de ne procéder à aucune adaptation.

Parmi les cantons connaissant un système avec avance partielle et limite de revenu selon les PC à l'AVS/AI, seule la Thurgovie a procédé à un réaménagement. Elle a introduit une franchise sur le revenu de 400 francs. Selon toute vraisemblance, l'effet pervers sur l'activité n'a pas été éliminé, mais simplement repoussé vers un segment de salaire brut plus élevé. Dans les cantons connaissant ce type de système, les effets pervers sur l'activité résultent toujours de la conjonction avec les frais de garde des enfants. L'attention doit donc se porter plutôt sur ce domaine au moment d'envisager des réformes.

T12 Réforme dans le segment de revenu donnant droit à l'ACE dans les systèmes avec avance partielle

Can-ton	Réforme	Etat en 2011	Impact sur l'effet pervers sur l'activité lucrative
BS	Introduction d'une franchise sur le revenu de 30 %, léger abaissement de la limite de revenu	Mis en œuvre	Effet pervers éliminé ²⁶
TG	Franchise forfaitaire de 400 francs par ménage et par mois sur le revenu de l'activité professionnelle	Mis en œuvre	Repoussé vers un segment de revenu plus élevé
VD	Introduction d'une franchise sur le revenu de 15 %	Mis en œuvre	Effet pervers éliminé
ZH	Introduction d'un système avec limite de revenu selon les PC à l'AVS/AI et franchise sur le revenu de 1/3	Planifié	Effet pervers éliminé

Sources : enquête par écrit, interviews, études cantonales de la CSIAS

4.2.2.3 Aperçu général des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative en lien avec l'ACE

Le tableau T13 résume les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative en lien avec l'ACE dans chacun des cantons. Il montre que sept cantons ne connaissent certainement ni effet de seuil ni effet pervers sur l'activité lucrative. Les cantons de Thurgovie et de Neuchâtel ont procédé à des réformes visant à éliminer les effets de seuil ou les effets pervers sur l'activité. Dans le tableau, le canton de Thurgovie a néanmoins été placé dans la même colonne qu'avant le réaménagement (et ce entre parenthèses), car les incidences ne sont pas claires et probablement plutôt faibles. Le canton de Neuchâtel a pu réduire l'effet de seuil sans l'éliminer complètement. Dans le canton d'Obwald, une simulation a montré que l'effet pervers sur l'activité a été réduit mais pas éradiqué de ce fait. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, la contribution parentale a diminué depuis 2006, mais on ne connaît pas les incidences concrètes en l'absence de simulation. Le ch. 4.2.4 se penche plus en détail sur l'accueil extrafamilial des enfants.

²⁶ Une simulation de la CSIAS a montré que l'effet sur l'activité lucrative disparaît complètement dans les cas où la mère élevant seule son enfant percevait déjà des ACE ou une pension alimentaire l'année précédente. L'effet de seuil ne subsiste que lorsque l'ACE est perçue pour la première fois et que la pension alimentaire n'était déjà pas versée l'année précédente.

T13 Effets de seuil et effets pervers sur l'activité lucrative dans le segment de revenu donnant droit à l'ACE, 2006 et 2011

Effet de seuil	Effet pervers sur l'activité lucrative en conjonction avec les impôts, la RIP ou les frais de garde des enfants	Effet pervers sur l'activité lucrative en conjonction avec les frais de garde des enfants	Ni effet de seuil ni effet pervers sur l'activité lucrative
BL FR GL LU SO UR VS (NE 2009)	AG GR JU SH NW BS VD ZG ZH	AI (OW) SZ (TG 2008)*	AR BE GE SG TI BS 2009 VD 2007

* L'impact sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative de la réforme entreprise dans le canton de TG n'a pas été examiné. Il est donc difficile de porter une appréciation, mais l'impact a probablement été plutôt faible.
Sources : CSIAS 2011a (monitoring), études cantonales de la CSIAS, enquête par écrit, interviews

En résumé, les avances sur contribution d'entretien sont à l'origine d'effets de seuil ou d'effets pervers sur l'activité dans de nombreux cantons. Seule une minorité a procédé à un réaménagement des prestations dans le but de réduire ou d'éliminer l'effet de seuil. Spécialement dans les cantons connaissant déjà un système avec avance partielle, les réformes à entreprendre doivent être axées sur le système de transferts dans sa totalité, car c'est surtout l'interaction entre l'ACE et d'autres prestations qui joue un rôle déterminant.

4.2.2.4 Incidences de l'élimination des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative dans le segment de revenu donnant droit à l'ACE

Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative en lien avec l'ACE sont prononcés, mais le nombre de ménages touchés est plutôt faible de façon générale. En effet, le nombre de ménages pouvant faire valoir un droit à l'avance sur contribution d'entretien est plus faible que pour d'autres prestations sous condition de ressources. Le nombre de ménages touchés a fait l'objet d'estimations a priori ou d'évaluations a posteriori dans certains cantons qui ont réaménagé l'ACE ou envisagent de le faire. Le canton de Lucerne, qui connaît un système sans avance partielle, a calculé qu'au moins 80 familles monoparentales dans le canton étaient touchées par cet effet de seuil en 2006 (Département de la santé et des affaires sociales du canton de Lucerne 2010 : 68). Pour sa part, le canton de Zurich connaît un système avec avance partielle, qui n'empêche cependant pas non plus un effet pervers sur l'activité. Le canton estime qu'environ 35 % des ménages recevant des avances sur contribution d'entretien étaient affectés par cet effet en 2007, ce qui représente environ 1900 ménages ou 6 % des familles monoparentales du canton (Ott, Staub, Bade 2010 : 174).

Les cantons qui ont éliminé les effets pervers sur l'activité lucrative en lien avec l'ACE s'étaient aussi intéressés au nombre de ménages concernés et aux incidences sur les coûts avant de procéder aux réformes. Dans le canton de Bâle-Ville, le nombre de ménages supplémentaires qui auraient droit à l'ACE avait été estimé à 80. Les calculs avaient aussi montré que la réforme étendrait les droits de certains ménages dans le segment de revenu donnant droit à l'avance partielle. Le réaménagement a surtout profité aux ménages professionnellement actifs et ayant plusieurs enfants. La situation d'une partie des ménages sans activité lucrative s'est dégradée par suite de l'abaissement de la limite de revenu. Les coûts supplémentaires avaient été estimés à

600 000 francs. Une fois la réforme mise en œuvre, une augmentation du nombre de cas a été constatée dans le canton de Bâle-Ville. Mais on ne dispose pas de données claires sur les incidences de la réforme sur le cercle des bénéficiaires et sur le plan financier. Un monitoring est difficile à réaliser dans ce domaine, comme pour l'aide sociale. Dans le canton de Vaud, l'introduction d'une franchise sur le revenu a élargi le cercle des bénéficiaires. Elle a amélioré la situation financière de 128 ménages au moment de son entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2007 [Canton de Vaud 2011 : 3]. La plupart d'entre eux ont alors eu droit au montant maximal de l'ACE.

4.2.3 3^e défi : échelonnement de la réduction individuelle des primes (RIP)

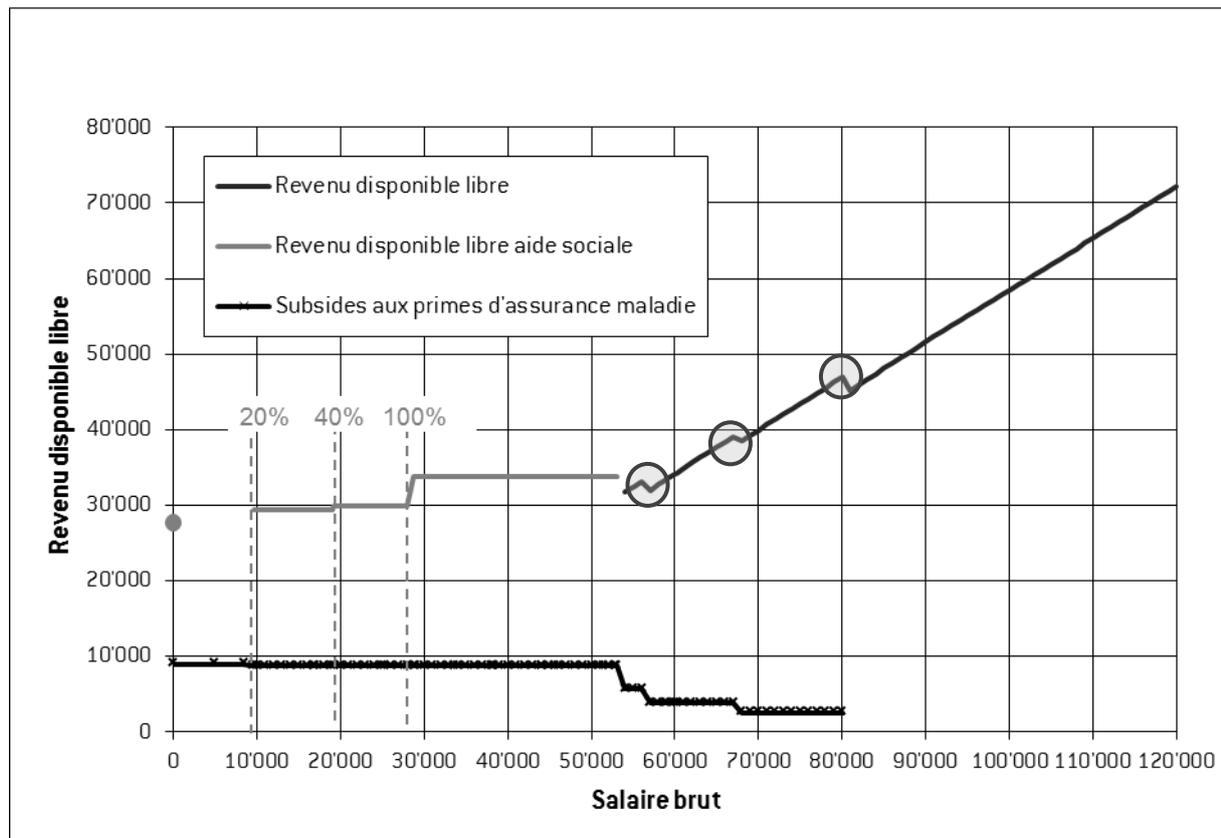
La réduction individuelle des primes (RIP) d'assurance-maladie est accordée aux assurés dont les primes représentent une charge trop lourde par rapport au revenu de leur ménage. Son organisation relève de la compétence des cantons. La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) ne fixe que le montant de la subvention que la Confédération y alloue. Le Conseil fédéral détermine en outre la part des subsides fédéraux qui revient à chaque canton d'après sa population résidente et le nombre des assurés [art. 66 LAMal]. Le seul objectif social énoncé, affiché à l'art. 65 LAMal, est la réduction de 50 % au moins des primes des enfants et des jeunes adultes en formation.

Comme pour d'autres prestations sous condition de ressources, les modèles d'application cantonaux sont fort différents les uns des autres. Les différences portent sur la méthode de calcul, la détermination du droit à prestation, la demande de prestation et les modalités de paiement [Balthasar et al. 2008 : 34]. L'examen des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité a été concentré pour le présent rapport sur les différentes méthodes de calcul définissant le montant de la prestation. Après avoir présenté les trois types de modèle appliqués par les cantons depuis 2006 et mis en évidence leur propension à créer des effets de seuil [Knupfer/Bieri 2007 ; Balthasar et al. 2008 : 34 s.], on examine les efforts entrepris par les autorités cantonales pour réduire les effets indésirables dans le domaine de la RIP.

4.2.3.1 Modèles cantonaux en matière de réduction individuelle des primes et apparition d'effets de seuil

L'organisation de la RIP peut en principe engendrer aussi bien des effets de seuil que des effets pervers sur l'activité. Mais les seconds n'apparaissent que lorsque la RIP subit une forte réduction en même temps que d'autres prestations. Il n'en sera donc pas question ici, puisque leur apparition ne provient pas de la RIP, celle-ci n'étant qu'un facteur aggravant. En revanche, la RIP peut causer des effets de seuil lorsque le modèle utilisé réduit la prestation par paliers à mesure qu'augmente le revenu des assurés. Le graphique G16 met en évidence le problème engendré par cet échelonnement : trois effets de seuil apparaissent sur la courbe du revenu disponible libre (aide sociale non comprise) qui résulte du calcul de la RIP d'un couple avec deux enfants. Leur apparition provient du fait que la RIP diminue massivement lorsque le revenu de la famille atteint un certain montant.

G16 Effets de seuil dus à l'échelonnement de la RIP, Fribourg 2006 (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : CSIAS 2011a (Monitoring)

Comme indiqué en introduction, les cantons appliquent différents modèles. Dans les pages qui suivent, leurs trois types principaux sont présentés, ainsi que leur propension à créer des effets de seuil et la situation qui en découlait en 2006 dans les cantons.

Modèle linéaire

Ce modèle se caractérise par une quote-part fixe, calculée selon un pourcentage du revenu déterminant, à la charge de l'assuré. La quote-part est également désignée comme un plafonnement de la charge ou une contribution propre. Le droit à la RIP naît lorsque le montant des primes dépasse cette limite, et la réduction équivaut à la différence entre la quote-part et la charge des primes (Balthasar et al. 2008 : 34). Ce modèle a commencé à être appliqué dans dix cantons en 2006 et ne provoque en principe aucun effet de seuil. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures fait exception. En effet, il réduit la prime à proportion d'un pourcentage du revenu jusqu'à une certaine limite. Dès que les primes à la charge de l'assuré dépassent 15 % de son revenu, la prime entière est prise en charge. Cela crée un palier : alors qu'un ménage supportant des primes représentant juste un peu moins de 15 % de son revenu voit ses primes réduites seulement en partie, un ménage dont les primes sont juste supérieures à cette limite n'a plus à en supporter la charge du tout.

Modèle échelonné

Le modèle échelonné prévoit différentes classes de revenu en fonction de la composition des ménages, auxquelles des montants déterminés sont accordés au titre de RIP (Knupfer/Bieri

2007 : 36, Balthasar et al. 2008 : 36]. Par définition, ce modèle crée des effets de seuil au passage d'une classe de revenu à la suivante. Mais la taille de ces effets peut être plus ou moins grande. Plus les classes de revenu sont étroites – ou plus il y a d'échelons dans le barème –, moins les effets de seuil sont marqués. Il a été établi qu'un effet de seuil substantiel apparaissait pour la composition de certains ménages dans tous les cantons qui appliquaient ce modèle en 2006.

Modèle combiné (combinaison des modèles linéaire et échelonné)

Ce modèle détermine des classes de revenu comme le modèle échelonné. Cependant, à l'intérieur d'une classe, le montant de la RIP n'est pas fixe, mais calculé selon un pourcentage du revenu déterminant du ménage (Knupfer/Bieri 2007 : 36, Balthasar et al. 2008 : 36). L'apparition des effets de seuil dépend donc de la conception précise du dispositif. En général, ils sont en tout cas plus ténus que dans un modèle échelonné pur et simple. Parmi les cantons appliquant ce modèle, seuls Fribourg et Vaud présentent des effets de seuil. Dans le canton de Vaud, la RIP est calculée selon un pourcentage pour les revenus situés entre un seuil et un plafond déterminés. Selon la forme du ménage, un effet de seuil apparaissait en 2006 dès que le plafond était franchi. La situation est un peu différente à Fribourg, où le modèle fait varier le pourcentage fixant la réduction de prime en fonction d'un revenu déterminant de référence. Par exemple, la prime est réduite de 40 % lorsque le revenu du ménage est inférieur de 15 à 30 % au revenu de référence défini dans la loi. Le canton de Fribourg applique ainsi un modèle échelonné, raison pour laquelle des effets de seuil apparaissent.

Le tableau T14 donne un aperçu des différents modèles de RIP appliqués dans les cantons, en indiquant ceux où apparaissent des effets de seuil.

T14 Catégorisation des modèles de RIP appliqués dans les cantons en 2006*

Modèle linéaire	Modèle échelonné	Modèle combiné
Aucun effet de seuil en principe	Effet de seuil	Effet de seuil en certains cas
AR	BE	FR
AI	BS	GL
AG	TG	GR
BL	GE	SO
LU	JU	SG
NW	NE	SZ
OW	VS	TI
SH	ZH	VD
UR		
ZG		

* Les cantons surlignés en gris présentaient un ou plusieurs effets de seuil en lien avec la RIP, en 2006. Quoique linéaire, le modèle d'Appenzell Rhodes-Intérieures faisait apparaître des effets de seuil, car la suppression du droit à la RIP créait un palier (situation inchangée depuis).

Sources : Knupfer/Bieri 2007 : 37 ; CSIAS 2011a (Monitoring)

4.2.3.2 Evolution des effets de seuil liés à la RIP depuis 2006

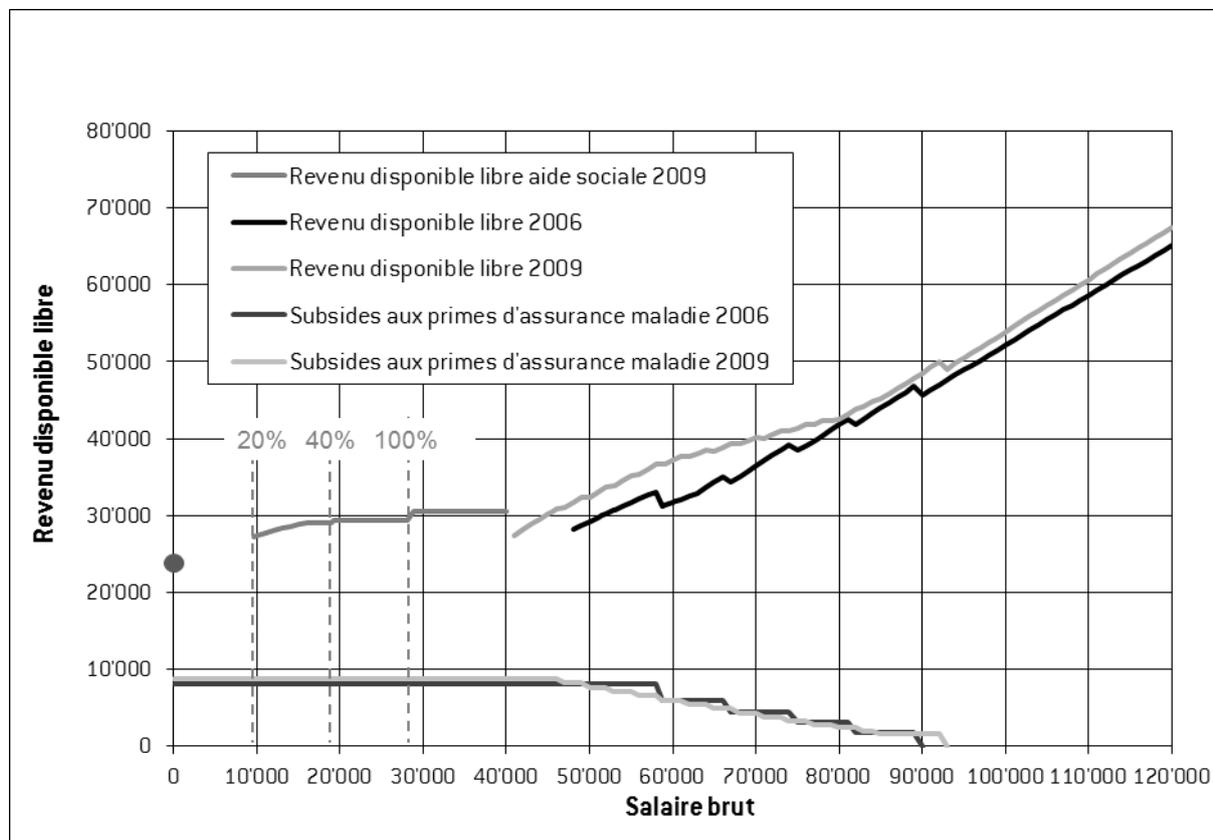
Depuis 2006, les cantons ont apporté diverses adaptations à l'organisation de la RIP, du fait qu'ils y étaient contraints par une nouvelle réglementation fédérale, mais aussi parce que certains d'entre eux ont voulu réduire les effets de seuil constatés.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, l'art. 65, al. 1^{bis}, LAMal oblige les cantons à réduire, à partir du 1^{er} janvier 2007, de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation

vivant dans des ménages à bas ou moyens revenus. Cette exigence a contraint les cantons à adapter leurs modèles. Balthasar et al. (2008) ont analysé comment ils s'y sont pris. Dans tous ceux qui appliquaient le modèle échelonné, le montant de la RIP a été porté, dans la classe de revenu la plus basse, à la moitié de la prime pour enfant ou pour jeune adulte en formation. La majorité des cantons pratiquant le modèle linéaire ont comparé le minimum dû au montant versé jusque-là et ont retenu le montant le plus élevé. Ceux qui appliquaient le modèle combiné ont suivi différentes voies. Seuls Appenzell Rhodes-Extérieures et Schaffhouse n'ont pas eu besoin de modifier quoi que ce soit pour être conformes aux nouvelles règles fédérales. Balthasar et al. (2008 : 35) relèvent que celles-ci ont eu pour effet d'accroître les différences entre modèles cantonaux et que les cantons pratiquant des modèles linéaires ou combinés ont dû procéder à des adaptations plus importantes que ceux qui appliquent un modèle échelonné. La mise en œuvre de l'art. 65, al. 1^{bis}, LAMal a par ailleurs créé des effets de seuil dans six cantons qui ne connaissaient pas ce phénomène auparavant.

Outre les modifications dues aux dispositions fédérales, quelques cantons ont révisé leur législation dans le but d'écartier tout risque d'effet de seuil en lien avec la RIP. Le graphique G17 montre ce qu'il est advenu des effets de seuil après la révision que le canton de Bâle-Ville a adoptée. La courbe du revenu disponible libre hors aide sociale d'un couple avec deux enfants présentait en 2006 cinq effets de seuil résultant de l'octroi de la RIP. A l'aune de l'indicateur utilisé pour cette étude, ces effets de seuil étaient importants et provenaient du fait que le modèle bâlois définissait cinq classes de revenu dans lesquelles la RIP était versée sous la forme d'un montant fixe.

G17 *Effets de seuil liés à la RIP avant et après la révision de la loi à Bâle-Ville, en 2006 et en 2009 (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)*



Source : CSIAS 2011a (Monitoring)

Le graphique G17 montre que Bâle-Ville est parvenu à réduire drastiquement les effets de seuil en introduisant treize classes de revenu supplémentaires et en relevant la limite de revenu donnant droit à la RIP. D'autres cantons ont procédé à ce type de modification. Le tableau T15 présente les modifications opérées dans le but explicite d'écarter tout effet de seuil. On relèvera qu'aucun des cantons concernés n'est passé à un modèle linéaire ou combiné, mais qu'ils ont tous choisi d'affiner les échelons de leur barème, acceptant de ne pas parvenir à éliminer complètement le problème. L'idée était de conserver la clarté du calcul et de ne pas compliquer le système. La maîtrise des coûts motivait également ce choix. En effet, dès lors que l'on fixe des échelons et détermine chaque année le montant alloué pour chacun d'eux, il est possible d'avoir un certain contrôle sur les coûts ; or cela semble difficile dans un système linéaire.

T15 Modifications opérées depuis 2006 dans le but explicite d'écarter tout effet de seuil²⁷

Ct	Modifications	Etat en 2011	Incidence sur les effets de seuil
BS	Augmentation du nombre de classes de revenu de 5 à 18 et relèvement de la limite faisant perdre le droit à la RIP	appliqué	Nette réduction des effets de seuil (sans plus d'importance, d'après l'indicateur retenu)
GE	Introduction de trois classes de revenu supplémentaires et relèvement du seuil faisant perdre le droit à la RIP	appliqué	Nette réduction des effets de seuil (sans plus d'importance, d'après l'indicateur retenu)
NE	Augmentation du nombre de classes de revenu de 3 à 5 et relèvement de la limite faisant perdre le droit à la RIP	appliqué	On peut admettre qu'il y aura réduction de l'effet de seuil.
VD ²⁸	Introduction d'une classe de revenu supplémentaire, relèvement des montants alloués et des limites de revenu	appliqué	Élimination de l'effet de seuil
ZH	Il est prévu d'augmenter le nombre de classes de revenu dans le cadre des modifications du barème agendées pour 2012.	appliqué	Nette réduction des effets de seuil (sans plus d'importance, d'après l'indicateur retenu) (Ott et al. 2010 : 165)

Sources : enquête et interviews ad hoc, Ott et al. 2010

4.2.3.3 Importance quantitative des effets de seuil liés à la réduction individuelle des primes

La réduction individuelle des primes revêt une grande importance du point de vue de la politique sociale, puisqu'elle concerne près d'une personne sur trois (OFSP 2008). Par conséquent, les effets de seuil touchent aussi un nombre important de ménages. Le canton de Zurich estime ainsi que 12 700 ménages ont peu intérêt à avoir une activité lucrative du fait des effets de seuil provoqués par l'allocation de la RIP, soit 1,6 % de l'ensemble des ménages du canton et 5,6 % de ceux qui bénéficient d'une RIP. Quelque 2700 ménages seraient en outre désavantagés du fait qu'ils ont un revenu légèrement supérieur au montant donnant encore droit à la RIP (Ott et al. 2010 : 167). Dans le canton de Bâle-Ville, une estimation effectuée avant l'ajout de nouveaux

²⁷ Tous les cantons figurant dans le tableau T6 n'apparaissent pas dans celui-ci. Cela s'explique par le fait que le tableau T6 contient aussi les cantons qui, sans présenter d'effet de seuil, ont modifié ou vont modifier leur réglementation en veillant à ne pas en faire apparaître.

²⁸ La CSIAS a réalisé en 2008 une étude de suivi pour le canton de Vaud montrant que l'effet de seuil à la sortie du droit à la RIP est pratiquement éliminé.

échelons dans le barème cantonal indiquait que la réduction des effets de seuil pouvait coûter 1,4 million de francs²⁹.

4.2.4 4^e défi : échelonnement du barème de l'accueil extrafamilial pour enfants

Thème toujours débattu de la politique familiale, l'accueil extrafamilial des enfants est décisif si l'on entend garantir la couverture des besoins des familles en leur permettant de concilier famille et travail. Lorsque les institutions d'accueil sont subventionnées par les pouvoirs publics, les tarifs parentaux sont réglementés par les cantons et les communes. Et comme ces tarifs sont par principe définis en fonction du revenu des parents, ils peuvent être considérés comme des transferts sociaux indirects. L'accueil extrafamilial des enfants comprend toute une gamme de prestations telles que parents de jour, crèches, garderies, écoles à horaire continu, cantines, etc. L'analyse qui suit se concentre, à titre d'exemple, sur la contribution demandée aux parents pour l'accueil de leurs enfants d'âge préscolaire dans une garderie. C'est donc ce type de situation qui est visé lorsqu'il est question ci-dessous d'accueil extrafamilial des enfants.

Il existe dans ce domaine de grandes différences entre les cantons, sur le plan des modalités de subventionnement, des règles de surveillance, etc. La présente analyse se concentre exclusivement sur la réglementation des contributions parentales – par quoi on entend le règlement des tarifs parentaux des structures d'accueil pour enfants –, en s'intéressant à son incidence sur les effets de seuil et sur l'activité. Certains cantons édictent un règlement pour l'ensemble de leur territoire, mais la majorité laissent cette compétence aux communes. Il se peut par conséquent qu'il y ait des différences de coût considérables au sein d'un même canton. Le tableau T16 répartit les cantons en fonction du niveau compétent pour réglementer. Dans ceux qui n'ont pas de réglementation cantonale, on rencontre soit des règlements communaux, soit des contrats de prestations individuels liant les autorités et les structures d'accueil. Cette situation explique pourquoi il est possible de se prononcer de manière générale sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dus à la réglementation des tarifs parentaux des structures d'accueil uniquement pour quelques cantons.

T16 Niveau compétent pour réglementer les tarifs parentaux des structures d'accueil pour enfants en 2011

Règlement cantonal	Règlement régional ou communal, ou contrat individuel
AI, BE, BS, JU, NE, OW	AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZG*, ZH

* Le canton de Zoug a élaboré un barème cantonal à titre de recommandation non obligatoire à l'adresse des communes.

Sources : enquête et interviews ad hoc, études de suivi cantonales réalisées par la CSIAS, Ott et al. 2010, Kanton Luzern 2010

De manière générale, les tarifs parentaux définis en fonction du revenu peuvent produire deux types d'effet : un effet pervers sur l'activité en raison du montant de la contribution parentale et un effet de seuil en fonction de l'échelonnement des tarifs.

4.2.4.1 Effet pervers sur l'activité dû au coût élevé de l'accueil extrafamilial des enfants

Divers auteurs (Bütler 2007 et 2009a, Ott et al. 2010) relèvent que les tarifs parentaux déterminés en fonction du revenu peuvent entraîner des effets pervers sur l'activité lorsque le coût d'un jour

29 Ce montant n'inclut pas le coût dû à la hausse des primes ou au relèvement des limites de revenu.

d'accueil supplémentaire est plus important que le revenu qui peut être réalisé dans le même temps. Les simulations effectuées par la CSIAS sur des exemples de revenus bas et moyens n'ont toutefois pas pu l'établir. Se basant sur l'examen des règlements de trois communes zurichoises, Ott et al. (2010) ont montré qu'une telle surcompensation peut arriver pour certains types de ménages particuliers ou pour certains parents travaillant à des taux d'occupation spécifiques. Bütler (2009a), qui analyse l'influence des impôts et du tarif des crèches sur l'activité des femmes dans les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud et Valais, arrive à la conclusion que, financièrement, celles qui élèvent seules leurs enfants ont toujours intérêt à exercer une activité lucrative ou à augmenter leur taux d'occupation, mais que cela n'est pas toujours vrai pour les couples ayant des enfants. Elle montre en particulier qu'il est peu rentable que le deuxième parent augmente son taux d'occupation de 60 % à 80 ou 100 %, et que cela peut même entraîner une perte financière. Cela dépend toutefois fortement du nombre d'enfants, du revenu du ménage et du fait que le couple soit marié ou non. Il est particulièrement frappant de constater que, mesuré à l'aune du revenu disponible libre, il vaut plus la peine que le deuxième parent travaille si le couple a un bon revenu que si son revenu est modeste. Les deux études indiquent qu'il y a effet pervers sur l'activité surtout pour les parents travaillant à un taux élevé (à raison de 160 % pour les couples et de 80 % pour les parents élevant seuls leurs enfants) et très tributaires d'une structure d'accueil³⁰.

Effet de seuil dû à l'échelonnement des tarifs parentaux

Les cantons ou les communes ont le choix entre deux modèles pour fixer les tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants en fonction du revenu : le modèle linéaire, où la contribution parentale est calculée en fonction d'un pourcentage du revenu, et le modèle échelonné, où un montant à verser pour l'accueil des enfants (tarif horaire ou journalier) est déterminé pour chaque classe de revenu définie : il s'ensuit des effets de seuil plus ou moins importants au passage d'une catégorie de revenu à l'autre. Le tableau T17 donne un aperçu des effets de seuil constatés dans les cantons en 2006 ; il convient de relever que, dans certains cas, l'importance du phénomène peut uniquement être jugée sérieuse au regard de l'indicateur retenu en raison de l'interaction du tarif parental avec d'autres prestations ou des prélèvements obligatoires. A noter que c'est le règlement communal (ou le contrat de prestations d'une structure d'accueil particulière) du chef-lieu cantonal qui est pris pour référence lorsqu'il n'y a pas de réglementation cantonale. L'idée de saisir systématiquement tous les tarifs a été abandonnée, non seulement par manque de moyens, mais aussi parce que cela n'aurait pas apporté beaucoup plus d'informations pertinentes.

T17 Effets de seuil ou effets pervers sur l'activité dus à l'échelonnement des tarifs parentaux des structures d'accueil des chefs-lieux cantonaux (dès 01.01.2006)

Présence d'effets de seuil	Absence d'effet de seuil
AI, AR, BE, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR	AG, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, SO, VD, VS, ZG, ZH

Source : CSIAS 2011a (Monitoring)

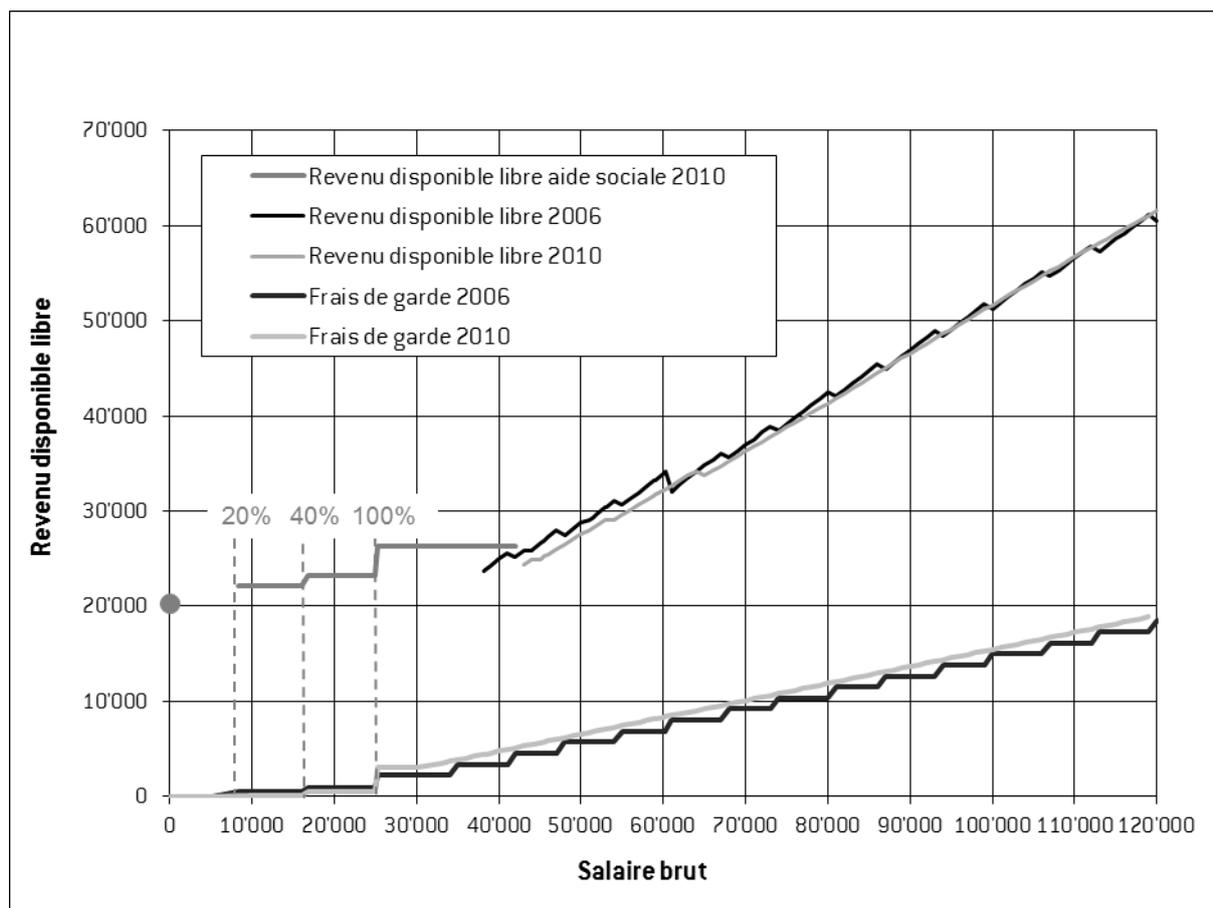
On peut relever ici que quelques cantons ont procédé à des adaptations ou prévoient d'en faire. Ainsi, un règlement communal sur les contributions parentales a été mis en place dans le canton d'Uri afin principalement d'éliminer tout effet de seuil, et le canton de Schwyz, où l'accueil extrafamilial des enfants est certes de la compétence des communes, a attiré l'attention des responsables communaux sur le même problème. Le canton de Bâle-Campagne prévoit l'édiction d'un règlement cantonal sur les contributions parentales, et les cantons du Jura, d'Obwald et de

³⁰ L'idée est que les enfants fréquentent d'autant plus une structure d'accueil que leurs parents travaillent à un taux élevé (ils y passent trois jours si le taux d'occupation total de leurs parents est de 160 %).

Berne en ont déjà adopté un. Ces travaux d'uniformisation ont permis à Obwald de réduire les effets de seuil et à Berne de les éliminer entièrement, comme le montre le graphique G18. Le canton du Jura s'est inspiré du modèle bernois pour organiser le sien, ce qui devrait conduire au même résultat. Quant au canton de Zoug, il a recommandé aux communes un modèle pour les soutenir dans l'élaboration de leurs tarifs parentaux (Kanton Zug 2011).

Le graphique G18 fait apparaître la différence entre un modèle linéaire et un modèle échelonné. En 2006, la Ville de Berne avait fixé le tarif de ses crèches selon un modèle échelonné. Les paliers et les effets de seuil qui s'en sont suivis sur le revenu disponible libre (aide sociale non comprise) sont nettement visibles. Mais depuis que le canton a introduit un modèle linéaire, les effets de seuil dus aux paliers ont été entièrement éliminés, comme on peut le voir sur la courbe du revenu disponible libre de 2010 (toujours sans tenir compte de l'aide sociale). La différence entre les deux systèmes est également bien visible lorsqu'on compare les courbes relatives aux frais de l'accueil extrafamilial à la charge des parents (en violet sur le graphique G18). Les effets de seuil qui persistent ne sont pas dus au tarif.

G18 Effets de seuil liés au tarif de l'accueil extrafamilial des enfants avant et après la révision de la réglementation à Berne, en 2006 et en 2010 (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Sources : CSIAS 2011a (Monitoring) et calculs effectués par les auteurs du présent rapport

En résumé, on constate que la très grande diversité des règlements relatifs aux contributions parentales à l'accueil extrafamilial des enfants entraîne des inégalités marquantes tant entre les cantons qu'entre les communes. En fonction de leur conception, les tarifs parentaux peuvent

produire des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité. Toutefois, l'analyse indique aussi que des cantons sont parvenus à réduire les inégalités qui prévalaient sur leur territoire et à éliminer des effets de seuil en édictant un règlement cantonal.

4.2.5 5^e défi : harmonisation des prestations sous condition de ressources

Une loi d'harmonisation a pour principal objectif de mieux coordonner les prestations sous condition de ressources et de rendre leur système plus transparent. Sans être forcément liée à la question des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité, elle peut cependant y jouer un rôle. C'est pourquoi il est intéressant de recenser les cantons qui ont tenté une harmonisation et d'esquisser le lien que leur projet avait avec la problématique des effets de seuil. Cinq cantons au total s'y sont lancés, que ce soit en créant une définition unifiée du revenu déterminant ou de l'unité d'assistance, ou en définissant un ordre de priorité entre lesdites prestations. Une telle démarche implique aussi la nécessité d'un échange d'informations entre les divers services et la mise en place d'un formulaire de demande unifié pour les prestations concernées (Canton de Vaud 2010 : 6).

Bâle-Ville

La loi d'harmonisation du canton de Bâle-Ville est entrée en vigueur en 2009. Elle porte sur les différentes prestations sous condition de ressources, sans toutefois s'appliquer à l'aide sociale, mais elle témoigne d'une attention particulière à ce qu'elle soit compatible avec l'aide sociale (Regierungsrat Basel-Stadt 2007 : 7). Bâle-Ville est le seul canton où l'édiction d'une loi d'harmonisation a été directement liée à la problématique des effets de seuil. Le projet incluait une hiérarchisation des prestations et la révision de la réglementation de prestations particulières dans le but d'éliminer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité.

Genève

C'est à l'enseigne du principe « Un franc est un franc » que le canton de Genève a arrêté l'entrée en vigueur de sa loi d'harmonisation en 2007. Cette loi harmonise plus de 20 prestations en distinguant les prestations catégorielles, de complément (sous condition de ressources) et tarifaires. Sa mise en œuvre est prévue par étapes et l'harmonisation des dernières prestations aura lieu en 2014 (Canton de Genève 2011 : 3 s.). L'édiction de cette loi n'avait pas pour objectif avoué l'élimination des effets de seuil, mais les débats sur l'harmonisation ont entraîné des discussions à ce sujet. Il existe cependant des liens entre ces deux projets. Car pour appliquer la règle « Un franc est un franc », il a fallu aussi analyser les effets de seuil. La loi d'harmonisation a par conséquent contribué à la réforme visant ces effets.

Neuchâtel

La loi d'harmonisation du canton de Neuchâtel est entrée en vigueur en 2005. Son objectif premier était d'harmoniser le système des prestations sous condition de ressources au moyen d'un même revenu déterminant. Le projet était aussi de faciliter l'accès aux prestations et d'encourager l'échange d'informations entre les services concernés, de rendre le système des prestations plus cohérent et plus efficient, et d'introduire un ordre de priorité dans les prestations (Canton de Neuchâtel 2004 : 3 s.).

On relèvera que le Conseil d'Etat s'est prononcé contre un « seuil d'intervention unifié » donnant droit aux différentes prestations, arguant du fait qu'un tel seuil donnerait aux personnes ayant un revenu inférieur le droit à toutes les prestations sociales, mais qu'elles n'auraient plus droit à aucune prestation dès que leur revenu dépasserait la limite.

Le Conseil d'Etat a ainsi voulu écarter le danger d'un effet de seuil. Chaque domaine est par conséquent libre de fixer un seuil donnant droit à prestation de manière à éviter toute « trappe de pauvreté » [Canton de Neuchâtel 2004 : 15].

Tessin

Le canton du Tessin est le premier à avoir édicté une loi d'harmonisation. La loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LAPS) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, intégrant sept types de prestations, dont l'aide sociale et les prestations complémentaires pour les familles. Les objectifs poursuivis par cette réforme étaient prioritairement de lutter de manière plus ciblée contre la pauvreté et de rationaliser le travail de l'administration, de manière à simplifier l'accès de la population aux prestations sociales et à utiliser les ressources avec plus d'efficacité. L'égalité de traitement des bénéficiaires était également visée, tout comme l'allègement de l'aide sociale [Cantone Ticino 2000].

Vaud

La loi d'harmonisation du canton de Vaud entre en vigueur en 2013. Son but est d'harmoniser les critères donnant droit aux prestations sous condition de ressources. Le moyen d'y parvenir est la mise en place d'un « revenu déterminant unifié », permettant notamment de réduire quelque peu un appareil administratif devenu très imposant avec le temps. La problématique des effets de seuil a été abordée simultanément, et l'introduction d'un revenu déterminant unifié devrait écarter le risque d'injustices ayant leur source dans la conception même du système [Canton de Vaud 2010 : 4 s.]. La loi distingue deux catégories, les prestations catégorielles et les prestations circonstancielles. Cette distinction a été opérée pour établir une hiérarchisation parmi les prestations catégorielles. Celles-ci comprennent, dans l'ordre, les subsides aux primes de l'assurance-maladie, l'aide individuelle au logement, les avances sur pensions alimentaires et les bourses d'études. Les prestations circonstancielles comprennent principalement des instruments relevant de la politique familiale, comme les allocations de maternité cantonales ou la tarification des prestations d'accueil de jour pour les enfants [Canton de Vaud 2010 : 12 s.].

4.3 Conclusion

Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité jouent un rôle dans pratiquement tous les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Ce chapitre a montré qu'une majorité de cantons ont relevé ce défi ces cinq dernières années en empoignant le problème. Les études de la CSIAS de 2007 et les études de suivi analysant en détail la situation de certains cantons ont souvent eu pour effet de mettre cette question au nombre des priorités politiques. Ces analyses approfondies et les efforts déployés par les cantons ont montré une fois de plus à quel point les prestations sous condition de ressources sont conçues différemment d'un canton à l'autre et, partant, combien le contexte de chacun d'eux est spécifique. Mais en même temps, ces travaux montrent que les cantons font face à des difficultés similaires et qu'il vaut la peine d'aller voir les solutions adoptées par les voisins.

Certains cantons ont pu corriger tel effet de seuil ou tel effet pervers sur l'activité moyennant de légères révisions. D'autres ont soumis tout leur système de prestations sous condition de ressources à un examen minutieux pour entreprendre des réformes en profondeur. Le tableau T18, qui reprend le tableau T5, résume les efforts entrepris dans les cantons et établit la situation actuelle par rapport à ce qui prévalait en 2006. Les champs marqués en vert signalent les modifications survenues depuis cette date. Il n'est pas possible de savoir si les effets de seuil ou les effets pervers sur l'activité qui existaient alors ont été renforcés ou si d'autres encore sont apparus entre-temps dans les cantons pour lesquels aucune mise à jour du revenu disponible libre n'a été entreprise depuis lors. Il convient de relever ici qu'une analyse comparative s'avère difficile, vu l'état des données disponibles. Comme, dans de nombreux cantons, il n'existe pas d'études analysant la problématique des effets de seuil, il était malaisé pour les personnes interrogées dans le cadre du présent travail de donner des indications sur les incidences des révisions adoptées dans leur canton sur ces effets indésirables.

Le tableau T18 montre que les cantons de Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel, Schwyz, Uri et Vaud ont procédé à de nombreuses adaptations. Sur la base d'une analyse de la situation et de propositions élaborées à leur demande par la CSIAS, Schwyz et Uri sont parvenus à éliminer les effets de seuil liés à l'aide sociale. Dans le cadre de la nouvelle loi d'harmonisation, Bâle-Ville a non seulement coordonné les prestations entre elles, mais aussi examiné les effets de seuil afférents à chacune d'elles, afin de les corriger. Genève et Vaud ont également examiné toutes les prestations relevant de leur compétence sous l'angle des effets de seuil et procédé aux adaptations nécessaires. Dans ces trois cantons, l'action entreprise par le gouvernement a bénéficié d'un large consensus politique. La mise en œuvre des révisions adoptées à Genève et à Bâle-Ville a beaucoup été facilitée par la forte centralisation qui prévaut dans ces cantons. A Bâle-Ville, le fait que la révision de diverses prestations était en suspens depuis un certain temps a permis qu'on envisage une véritable consolidation de l'Etat social sans que des raisons financières ne viennent la remettre en cause. La question financière a également joué un rôle secondaire à Genève et dans le canton de Vaud. Les arguments centraux de la réforme concernaient l'amélioration et la simplification du système, l'instauration d'incitations rigoureuses visant à renforcer la responsabilité des citoyennes et des citoyens, et une légitimité renforcée pour la politique sociale.

T18 Effets de seuil et effets pervers sur l'activité dans les cantons en 2011***

Ct	A l'entrée de l'aide sociale	A la sortie de l'aide sociale	Dans l'imposition des bénéficiaires de l'aide sociale	Dans le droit à l'avance sur contributions d'entretien	Dans les tranches de revenus donnant droit à la RIP**	Dans l'échelonnement des tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial
AG			x	x		
AI			x	x	x	x
AR	X	x	x			x
BE			R		x	E
BL	X	x	E	x		
BS	R	R	E	E	E	
FR			x	x	x	
GE	R	R			E	
GL	X	x	R	x		
GR	X	x*	E	x		
JU			x	x	x	
LU	R	x*	R	x		x
NE			R	R	R	
NW	X	x*	x	x		x
OW	X	x*	x	R		R
SG	X	x	R			x
SH	X	x*	x	x		x
SO	E		R	x		
SZ	E	E	R	x		x
TG	X			x	x	x
TI						
UR	E	E	E	x		E
VD			E	E	E	
VS			E	x	x	
ZG	X			x		
ZH	X	x	x	x	E	

E = Effet de seuil/incitation neg. éliminé depuis 2006

R = Effet de seuil/incitation neg. réduit depuis 2006

X = Effet de seuil/incitation neg. non modifié

case vide = ni 2006 ni 2011 effet de seuil/incitation neg.

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

** Tout en conservant leur modèle échelonné, les cantons ayant révisé leur législation sur la RIP ont réduit l'effet de seuil au point qu'on peut le considérer comme éliminé.

*** On ne dispose de simulations datant de 2011 analogues à celles de 2006 que pour quelques cantons. Il est donc difficile de se prononcer exactement sur la formation d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité. En revanche, on a repris autant que possible l'indicateur retenu pour estimer l'importance de ces effets.

Sources : enquête et interviews ad hoc, études cantonales réalisées par la CSIAS, Monitoring de la CSIAS, Ott et al. 2010, Kanton Luzern 2010

Parallèlement, d'autres cantons ne sont pas parvenus, ces cinq dernières années, à corriger les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité au sein de leurs systèmes de prestations sous condition de ressources, sinon dans une très faible mesure. Il y a plusieurs explications à cela. Certains cantons, comme Appenzell Rhodes-Intérieures, Nidwald et Schaffhouse, ont considéré que les effets de seuil constatés n'avaient pas assez d'importance pour qu'il faille y remédier. D'autres

ont empoigné le problème, mais n'ont pas eu le temps de faire aboutir les réformes pendant la période prise en considération pour la présente étude. La réduction ou la suppression des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité sont en discussion ou prévues dans les cantons des Grisons, de Lucerne, du Valais et de Zurich. Quant aux cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de St-Gall, ils sont en train d'analyser leurs prestations sous condition de ressources ; il se pourrait donc qu'on y lance bientôt des réformes.

Quelques cantons ont évalué l'efficacité qu'ils pouvaient attendre des projets de réformes. Certains d'entre eux ont fait faire des simulations par la CSIAS pour connaître les répercussions possibles de l'adaptation de certaines de leurs prestations sur l'ensemble du système. D'autres ont recensé le nombre de ménages concernés, afin d'estimer les coûts qui en découleront. La comparaison entre les cantons montre que la Suisse alémanique en général accorde beaucoup d'importance à l'analyse quantitative des effets de seuil. Lucerne et Zurich, par exemple, ont entrepris des analyses en profondeur sur le nombre de personnes touchées en vue d'en faire la base des réformes à venir. En Suisse romande, les réformes entreprises se fondent davantage sur des questions de justice et de légitimité pour l'ensemble du système, les considérations d'ordre quantitatif y ayant une importance de second rang, comme le montre l'analyse des cantons de Genève et de Vaud. Aucun canton n'a entrepris d'évaluation ex post systématique pour connaître les effets des réformes en termes de coûts et de nombre de cas ; il est vrai qu'il est très difficile d'isoler les effets d'une révision particulière.

Les efforts consentis par les cantons ont en tout cas montré qu'il est indispensable de considérer les divers types de prestations comme les parties d'un tout. L'analyse des différents défis renvoie aux effets dus à l'interaction des prestations, par exemple celle de l'avance sur contributions d'entretien et des frais de l'accueil extrafamilial des enfants, ou celle des impôts et de l'aide sociale. Des simulations, comme on peut en faire avec les instruments développés par la CSIAS, permettent de mesurer concrètement l'incidence des prestations et de faire apparaître ce type d'interaction. Plusieurs cantons utilisent ce procédé pour examiner les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans la perspective d'une révision. En résumé, les cantons où l'on s'est beaucoup intéressé aux effets de seuil ont vu se développer une prise de conscience à ce sujet, et il y a fort à parier que celle-ci influera sur les réformes futures.

5. Bonnes pratiques pour éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité, en lien avec certaines prestations sociales, les impôts, ainsi que les tarifs de l'accueil extrafamilial pour enfants

Les bonnes pratiques exposées ci-après se veulent une aide pour aménager certaines prestations sociales, les impôts, ainsi que les tarifs de l'accueil extrafamilial pour enfants, de façon à ce qu'il n'en résulte pas d'effet de seuil ou d'effets pervers sur l'activité. Chacune des prestations et des charges considérées est d'abord examinée en tant que système autonome, puis en interaction avec d'autres prestations et dépenses obligatoires.

Les modalités d'une prestation sociale peuvent avoir pour effet de **décourager l'activité lucrative** ou **entraîner un effet de seuil**. Les deux phénomènes apparaissent lorsque le **taux de réduction des gains supplémentaires est supérieur à 100 %** pour une prestation donnée. Cela signifie qu'**en cas de gain supplémentaire d'un franc**, la prestation **diminuera de plus d'un franc**. Ce cas de figure est fréquent lorsque la prestation sociale est fondée sur un calcul par tranches de revenu (modèle échelonné). Un **taux de réduction des gains supplémentaires de 100 %** signifie que, pour chaque gain supplémentaire d'un franc, la prestation sera réduite du même montant et donc que l'**effet** sur l'activité est **nul**.

Il est possible de mesurer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité à l'aide d'un autre chiffre clé, le taux marginal d'imposition. Celui-ci se traduit par **l'augmentation ou la diminution du revenu librement disponible, ou par un effet d'incitation nul**. Le taux marginal d'imposition est le résultat de la modification des prestations sociales, des impôts et des tarifs applicables de l'accueil extrafamilial des enfants par suite d'une modification du revenu. Un taux marginal d'imposition de 100 % n'a pas d'effet sur le revenu librement disponible et ne produit pas d'incitation ; si le taux est supérieur à 100 %, le revenu disponible diminuera ; s'il est inférieur à 100 %, le revenu disponible augmentera.

Par conséquent, le **taux de réduction des gains supplémentaires** rend compte de **l'incitation à exercer une activité lucrative qui découle d'une prestation en particulier**, tandis que le **taux marginal d'imposition** traduit **l'effet qu'une prestation déploie en interaction avec d'autres prestations et charges**.

Pour certaines prestations sociales, des solutions ont pu être identifiées qui permettent d'éviter de manière exemplaire les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Le propre de ces solutions, que l'on qualifiera de meilleures pratiques (best practice), est d'empêcher efficacement et durablement les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité tant sous l'angle de la logique intrinsèque du système de prestations concerné qu'en tenant compte des interactions avec d'autres prestations ou charges sociales dépendant du revenu.

Toutefois, les solutions fondées sur les meilleures pratiques sont parfois difficiles à mettre en œuvre dans les systèmes de transfert des cantons, car il doit être tenu compte des conditions locales et du cadre institutionnel lorsque l'on révisé une législation. Des arguments politiques et financiers jouent également un rôle. Dans ce contexte, il est essentiel de raisonner en termes d'options, comme c'est le cas dans les bonnes pratiques détaillées ci-après.

Les bonnes pratiques ont été conçues en se fondant sur l'analyse des modalités des différentes prestations sociale dans les cantons (voir chap. 4). Leur propension à générer des effets de seuil

et des effets pervers sur l'activité a été examinée également. Les effets des prestations ont été analysés à l'aide d'un modèle de simulation développé conjointement par la CSIAS et par Interface. Les domaines problématiques ont pu être identifiés grâce à des représentations graphiques de l'évolution des revenus disponibles³¹.

Les bonnes pratiques ont été conçues en tenant compte uniquement de la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité : les effets de divers autres paramètres, dont il s'agirait de tenir compte dans le cadre du processus législatif et de l'appréciation d'une loi, n'ont pas été analysés. Cela dit, le but n'est pas d'élaborer un mode d'emploi pour l'harmonisation entre les cantons des différentes prestations sociales et des charges. Cela requerrait un débat sur les possibilités d'harmoniser les modalités, ce qui n'est pas le propos ici, et cela soulèverait aussi des questions de nature politique.

Les bonnes pratiques s'articulent autour de principes. Ceux-ci doivent être respectés si l'on entend éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Certains principes peuvent être concrétisés de différentes manières, ce dont il est tenu compte dans la façon dont ils sont présentés. Ainsi, les bonnes pratiques laissent de la place à toute une variété de stratégies concrètes pour venir à bout des problèmes. L'essentiel est que le but formulé dans les principes soit atteint ; les moyens sont laissés à l'appréciation des cantons, étant entendu qu'en toutes circonstances les solutions recherchées doivent être aussi efficaces et efficientes que possible.

A l'occasion d'un workshop unique, les bonnes pratiques ont été soumises à une série de spécialistes ayant la charge, dans leur canton, de concevoir, réviser et mettre en œuvre les prestations prises en considération dans le présent rapport³². Il a été tenu compte des résultats du workshop dans la formulation finale de chacune des bonnes pratiques.

31 Voir le chap. 1 pour des explications détaillées sur le modèle de simulation.

32 Le choix des personnes contactées, toutes chargées de la conception ou de la mise en œuvre des prestations au niveau cantonal, a été fait d'après les projets de révision connus et en fonction des analyses qui figurent au chap. 4. Un critère essentiel était qu'ils se soient déjà intéressés par le passé à la façon dont les effets pervers sur l'activité et les effets de seuil apparaissent au niveau cantonal et en lien avec les différentes prestations. La liste de ces spécialistes figure en annexe 6.

5.1 Bonnes pratiques: aide sociale

5.1.1 Brève définition

« L'aide sociale garantit l'existence aux personnes dans le besoin, favorise leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle » [Concepts et normes de calcul 2005 de la CSIAS, A.1]. L'aide sociale se conçoit comme le dernier filet de la sécurité sociale : son rôle est d'éviter que des personnes ou des groupes de personnes soient exclus de la participation à la vie sociale. La plupart des cantons l'organisent en s'inspirant des concepts et normes de calcul de la CSIAS.

5.1.2 Pourquoi recommander de bonnes pratiques?

Les présentes bonnes pratiques portent sur l'organisation de l'aide sociale dans la seule optique de prévenir des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative. Elles ne se prononcent ni ne portent d'appréciation sur les disparités intercantionales en matière d'aide sociale. Les bonnes pratiques cherchent surtout à éclairer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité qui se produisent au sein de l'aide sociale ou en conjonction avec d'autres prestations sociales. Elles formulent, à l'attention des décideurs, des principes susceptibles d'améliorer l'équité horizontale et verticale dans le domaine de l'aide sociale.

5.1.3 Principes pour l'organisation de l'aide sociale

5.1.3.1 Principe prévenant les effets de seuil

Principe 1 : Les règles de calcul à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale coïncident avec celles utilisées pour déterminer le montant de l'allocation.

Pour prévenir les effets de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, le calcul des besoins à l'entrée et à la sortie doit se fonder sur les mêmes règles que celles utilisées effectivement pour déterminer le montant de l'allocation.

Explication

Dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, un effet de seuil se produit lorsque la limite du droit est calculée sur d'autres bases que le montant de l'allocation. Tel est le cas quand le calcul des besoins tient compte de revenus plus élevés que le calcul du montant de l'aide.

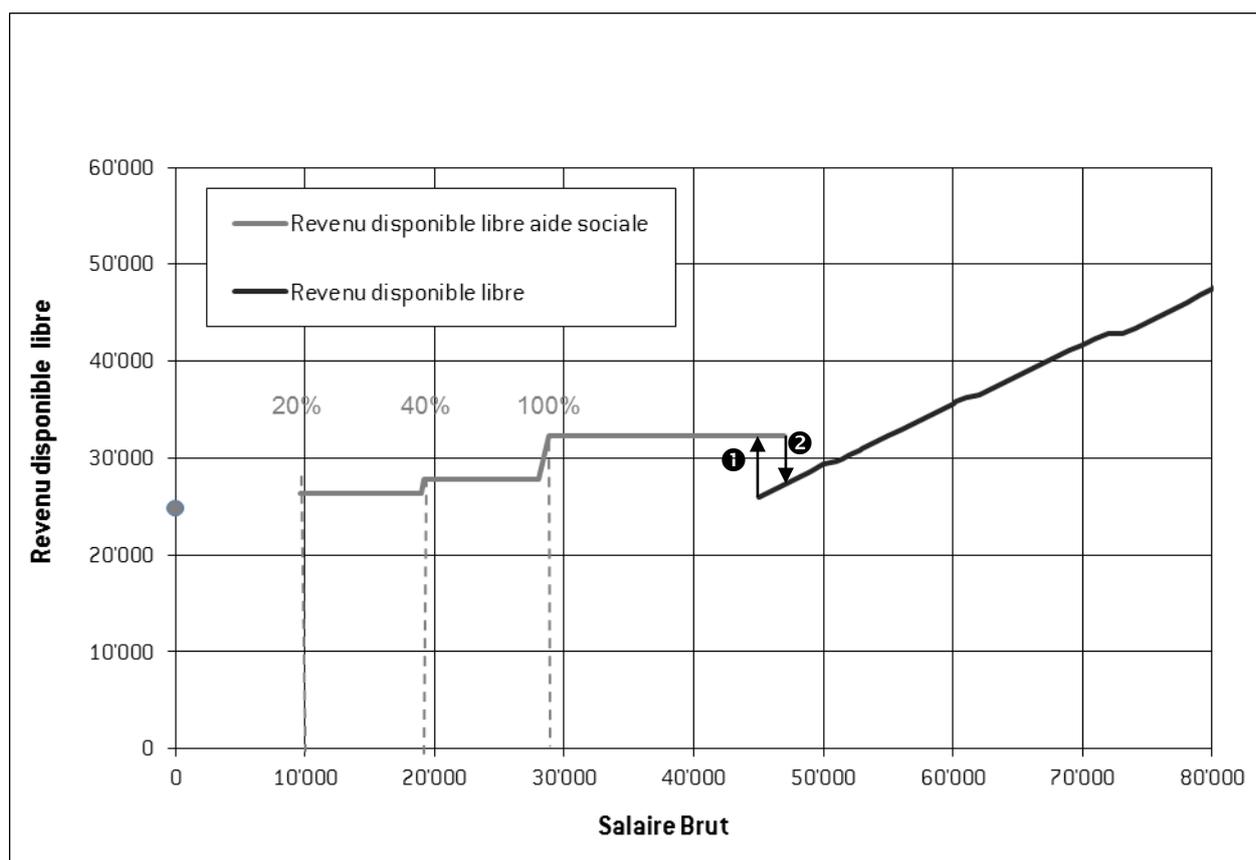
Une fois que le droit aux allocations a été établi, des prestations à caractère incitatif peuvent être octroyées. Elles dépendent de la situation personnelle. Il en est tenu compte lors de la détermination du montant de l'aide. Lorsque les personnes concernées exercent une activité professionnelle, une franchise sur le revenu (FR) peut leur être octroyée, ce qui signifie qu'il ne sera pas tenu compte de l'intégralité des revenus qu'elles perçoivent sous forme de salaire. Dès lors, les ménages concernés peuvent jouir librement d'une partie de leur revenu, ce bonus constituant une incitation au travail de nature financière. Concernant les personnes sans activité professionnelle, un supplément d'intégration (SI) peut leur être octroyé si elles consentent à des efforts en vue de leur réinsertion sociale ou professionnelle. Lorsque l'examen du droit à l'aide sociale ne tient pas compte de ces éléments à caractère incitatif, les charges du ménage doivent excéder ses revenus pour qu'il ait droit aux allocations. En effet, le salaire éventuel est imputé au revenu en totalité et aucun supplément d'intégration n'est octroyé.

Il s'ensuit que, lorsque les éléments à caractère incitatif (FR et SI) sont pris en compte de façon différente lors de l'examen du droit à l'aide sociale et au sein de celle-ci, les personnes touchant

des allocations – et ne devant leur entrée à l'aide sociale qu'au fait qu'elles percevaient, à l'époque, un salaire encore inférieur voire pas de salaire – sont favorisées par rapport à celles qui exercent une activité mais n'ont juste pas droit à l'aide sociale. Ces dernières sont confrontées à une injustice. En soi, elles auraient intérêt à réduire leur salaire pour pouvoir prétendre à l'aide sociale. A contrario, les ménages percevant des allocations n'ont pas intérêt à sortir de l'aide sociale en augmentant (légèrement) leur revenu.

Les deux effets de seuil – à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale – sont représentés dans le graphique G19 pour une famille biparentale avec deux enfants, à titre d'exemple. L'effet de seuil à l'entrée (❶) pénalise fortement, à salaire brut égal, les ménages qui n'ont pas droit à l'aide sociale par rapport à ceux qui bénéficient de prestations d'aide. L'effet de seuil à la sortie (❷) entraîne une nette dégradation de la situation des ménages qui sortent de l'aide sociale suite à une légère augmentation de revenu. La limite de revenu brut pour entrer à l'aide sociale se situe à 45 000 francs ; la sortie intervient à partir d'un salaire brut de 48 000 francs. Dans l'exemple illustré, l'effet de seuil se traduit par un écart de revenu disponible libre de 6 800 francs par an à l'entrée de l'aide sociale ; il est légèrement plus faible à la sortie (4 600 francs).

G19 Effet de seuil à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)

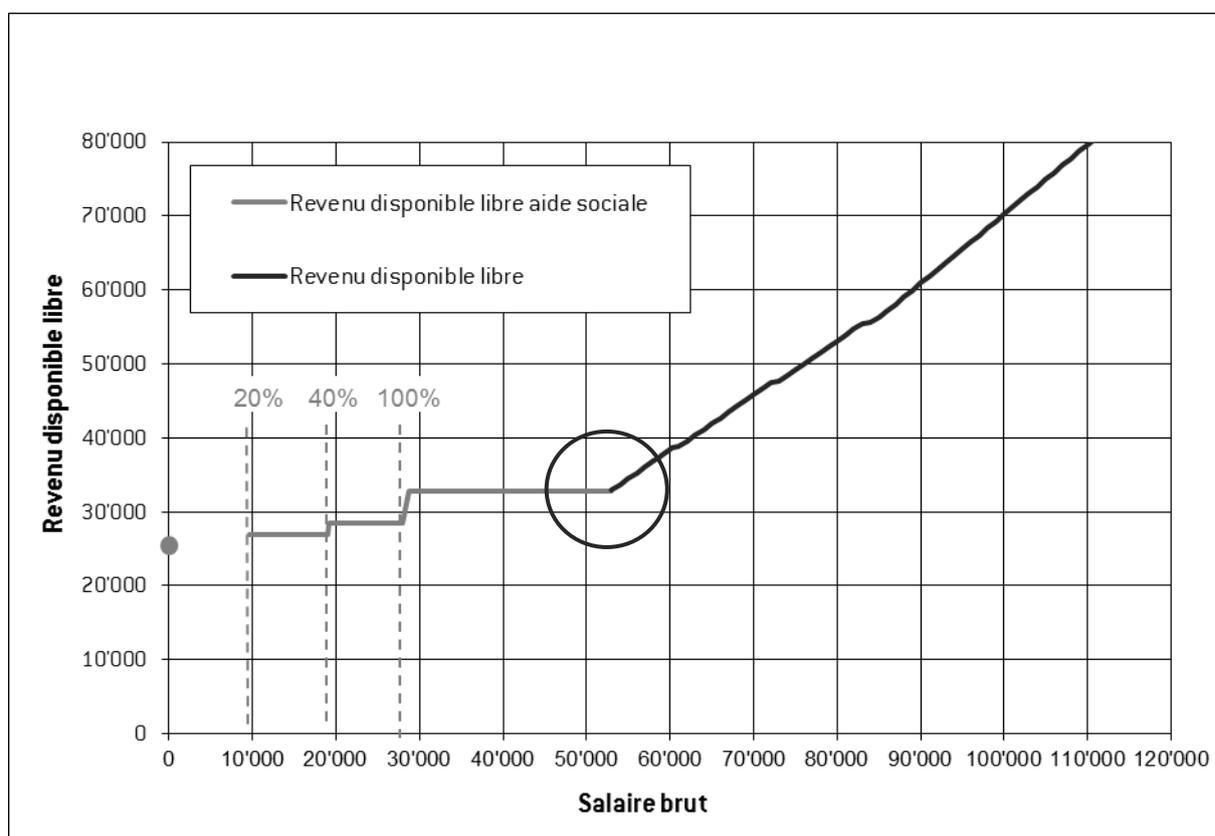


Source : graphique original

Dans le graphique G20 ci-après, l'examen du droit à l'aide sociale tient compte de la franchise sur le revenu réservée aux ménages qui exercent une activité professionnelle. La limite du droit est fixée en conséquence. Ainsi, le salaire n'est pas pris en compte intégralement dans le calcul du droit à l'aide sociale. La part imputée correspond au salaire après déduction de la franchise sur le revenu octroyée durant la période de perception de l'aide. Le droit du ménage à l'aide sociale sera reconnu

si ses revenus, après déduction de la franchise, s'avèrent inférieurs aux dépenses reconnues. Les règles de calcul du droit étant les mêmes que celles utilisées pour déterminer le montant de l'allocation, l'effet de seuil examiné dans l'exemple précédent disparaît complètement (zone encadrée du graphique G20). Plusieurs cantons appliquent déjà cette méthode de calcul. Leurs expériences sont positives. Lorsque la franchise sur le revenu est prise en compte dans le calcul à l'entrée de l'aide sociale, cela conduit, certes, à l'élévation de la limite du droit à l'entrée et, par conséquent, à l'élargissement tendanciel du cercle des ayants droit. Mais, en contrepartie, les allocataires ont intérêt à sortir de l'aide sociale et personne n'a intérêt à devenir allocataire. Dans tous les cas de figure, le revenu disponible sera plus élevé hors de l'aide sociale qu'au sein de l'aide sociale. Par ailleurs, il est permis de supposer que le groupe des personnes qui feraient valoir leur droit à l'aide sociale suite à l'élévation de la limite du droit est très limité. Dans le graphique G20, le salaire brut déterminant pour l'entrée ou la sortie de l'aide sociale a changé par rapport au graphique G19 ; il se monte désormais à 53 000 francs.

G20 Les règles de calcul à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale coïncident avec celles utilisées pour déterminer le montant de l'allocation (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source: graphique original

5.1.3.2 Effets de seuil en conjonction avec d'autres prestations sociales

Principe 2 : L'aide sociale est coordonnée avec d'autres prestations sous condition de ressources et avec le système fiscal en vigueur.

Pour prévenir les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, celle-ci doit être coordonnée avec les tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants, la réduction individuelle des primes et les impôts.

Explication

En l'absence de coordination avec d'autres prestations sociales et avec le système fiscal, des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité lucrative peuvent se produire, même si, isolément, l'aide sociale n'engendre pas de problèmes de ce genre. Des effets de seuil peuvent se produire dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale lorsque, par exemple, les ménages supportent des primes plus importantes une fois qu'ils sortent de l'aide sociale. Tel est le cas lorsque le système de réduction individuelle des primes du canton ne prend pas en charge la totalité de la prime dans le segment des bas salaires (voir « Bonnes pratiques : RIP », principe 4). Le même phénomène peut se produire en rapport avec les tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants. Certains cantons déchargent les allocataires de l'aide sociale exerçant une activité professionnelle des frais de garde des enfants en les faisant profiter de tarifs sociaux. Mais lorsque ces personnes sortent de l'aide sociale, elles n'ont plus droit au tarif social et sont ainsi pénalisées financièrement par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale. Pour prévenir ces problèmes de façon générale, il faut tenir compte des charges nettes du ménage lors du calcul du droit à l'aide sociale. Une alternative consiste à fixer les modalités de la prestation de transfert concernée (tarif social, RIP, etc.) de sorte que tous les ménages dans le segment des bas salaires soient traités de façon identique, qu'ils perçoivent ou non des prestations d'aide sociale.

Finalement, on notera qu'il existe aussi des interactions avec les impôts. Des effets de seuil se produisent dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale lorsque les bénéficiaires de cette aide sont exonérés fiscalement mais que les ménages n'ayant juste pas droit à l'aide sociale sont imposés. Le seul moyen de l'éviter est de soumettre au même régime fiscal les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité professionnelle et les ménages dont les revenus sont à peu près aussi bas mais qui ne touchent pas d'allocations (voir « Bonnes pratiques : impôts », principe 1)³³. De fait, tous les ménages devraient alors acquitter des impôts sur leurs revenus du travail, qu'ils perçoivent ou non de l'aide. Mais cela produirait des effets pervers sur l'activité liés à la charge fiscale au sein de l'aide sociale (voir la bonne pratique concernant la charge fiscale grevant les bas revenus).

5.1.4 Conclusion

Pour prévenir les effets de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, les règles de calcul à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale doivent coïncider avec celles utilisées pour déterminer le montant de l'allocation. Depuis l'introduction des nouvelles normes de la CSIAS en 2005, l'aide sociale met les allocataires au bénéfice d'éléments à caractère incitatif (franchise sur le revenu et supplément d'intégration). Mais dans de nombreux cantons, le calcul des besoins à l'entrée et à la sortie ne tient pas compte de ces éléments, ce qui produit des inégalités de traitement, selon que le ménage a droit ou non à l'aide sociale. Les ménages qui n'ont juste pas droit à l'aide sociale sont fortement pénalisés financièrement par rapport à ceux qui sont entrés à l'aide sociale du fait qu'ils percevaient un revenu du travail plus bas (à l'origine). Pour prévenir les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, il faut aussi que l'aide sociale soit coordonnée avec les impôts et d'autres transferts sociaux avec lesquels elle interagit.

33 Pour compenser l'alourdissement de la charge financière des bénéficiaires de l'aide sociale, l'exonération du minimum vital devrait être envisagée.

5.2 Bonnes pratiques : avance sur contributions d'entretien

5.2.1 Brève définition

L'avance sur contributions d'entretien (ACE) est une prestation sociale cantonale. Son but est de garantir l'entretien des enfants, ainsi que, dans certains cantons, celui du conjoint après un divorce. Les pouvoirs publics peuvent verser une avance lorsque l'enfant ou le conjoint dispose d'un titre d'entretien.

La législation en matière d'ACE et son exécution sont de la compétence des cantons. Les différences entre les 26 bases légales cantonales régissant l'ACE sont considérables.

5.2.2 Pourquoi recommander de bonnes pratiques?

Les présentes bonnes pratiques se veulent un outil d'aide pour les cantons souhaitant réduire voire éliminer les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative inhérents à l'ACE. Elles peuvent servir de base pour l'optimisation d'une prestation existante, mais constituent aussi un point de repère utile dans la perspective de travaux de révision législative plus fondamentaux.

L'harmonisation intercantonale de l'avance sur contributions d'entretien est un sujet d'actualité politique. Mais les présentes bonnes pratiques n'ont pas de rapport immédiat avec ce thème. Pour toute question se rapportant spécifiquement à l'harmonisation, nous renvoyons aux options qui sont en train d'être élaborées par la CDAS.

Les bonnes pratiques sont susceptibles d'intéresser le Conseil fédéral également si la perspective d'une modification constitutionnelle autorisant la Confédération à édicter des normes visant à harmoniser l'ACE devait se concrétiser.

5.2.3 Principes pour l'organisation de l'avance sur contributions d'entretien

Dans les principes 1 à 2, la problématique de la prévention des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative n'est examinée qu'en rapport avec l'avance sur contributions d'entretien, celle-ci étant considérée comme un système autonome. La discussion est élargie au système de transferts et d'impôts dans son ensemble au principe 3.

5.2.3.1 Principes prévenant les effets de seuil inhérents à l'avance sur contributions d'entretien

Principe 1 : Avance indépendante du revenu ou système avec avance partielle

L'ACE ne doit pas dépendre du revenu ou alors l'avance doit être partielle et diminuer graduellement à mesure que le revenu augmente.

Explication

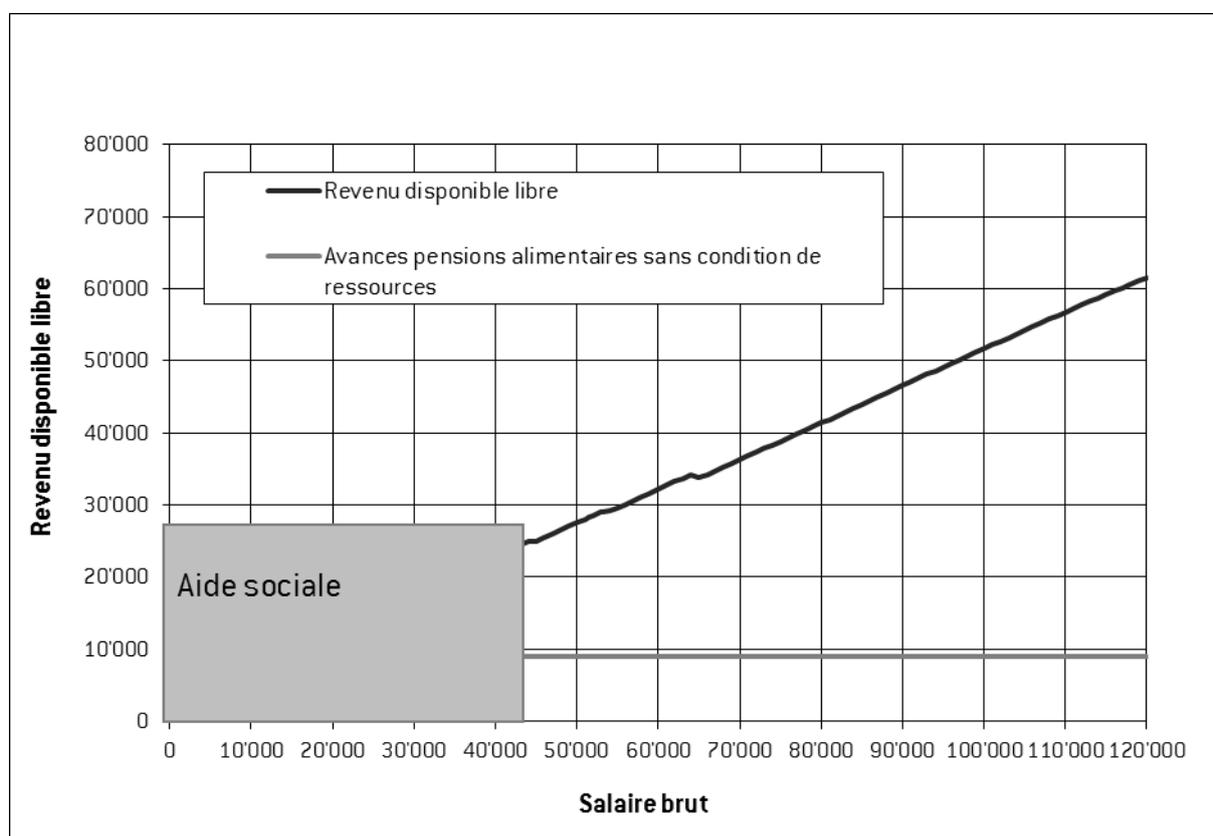
Sous l'angle de la problématique de l'effet de seuil, il est clairement préférable que l'ACE soit **indépendante du revenu** (absence de lien avec le revenu et la fortune de la personne à entretenir). Ainsi, le problème de la réduction de la prestation, voire de sa suppression, en fonction d'une limite de revenu ne se pose pas. Lorsqu'elle ne dépend pas du revenu, l'ACE n'est **pas exposée à la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité lucrative**. Autre avantage : le système est très transparent et compréhensible pour les ayants droit. La charge administrative est réduite puisqu'il n'est pas nécessaire de procéder à un calcul des besoins compliqué. De plus, l'expérience montre que les coûts nets ne sont pas sensiblement supérieurs dans les cantons de Berne et du Tessin, ces-derniers appliquant ce système, à ceux qu'on observe dans les cantons où l'ACE dépend des besoins. En effet, pour autant que le recouvrement soit géré de façon

professionnelle, une bonne partie des contributions d'entretien avancées aux ayants droit à revenus moyens ou supérieurs, en particulier, peut être récupérée.

Le graphique G21 ci-après illustre les conséquences d'une ACE qui ne dépend pas du revenu. L'axe horizontal représente le salaire brut, l'axe vertical le revenu disponible libre³⁴. La ligne foncée représente l'évolution du revenu disponible libre en fonction du salaire brut³⁵, la ligne plus claire celle de l'avance sur contributions d'entretien.

Le graphique montre que l'avance sur contributions d'entretien demeure constante quel que soit le revenu et qu'elle augmente le revenu disponible libre d'un montant d'environ 10 000 francs par an (indépendamment du salaire brut)³⁶. Lorsqu'elle ne dépend pas du revenu, l'ACE ne produit pas d'effets pervers sur l'activité lucrative, même en interaction avec d'autres prestations sociales.

G21 L'ACE n'engendre ni effet de seuil ni effet pervers sur l'activité lucrative lorsqu'elle ne dépend pas du revenu (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

Dans la majorité des cantons, **l'ACE est une prestation versée sous condition de ressources**, ce qui signifie que le cercle des ayants droit se limite à un **segment de revenu déterminé**. Par conséquent, le risque existe que les ayants droit soient favorisés par rapport aux ménages avec un revenu juste supérieur à la limite du droit. Tel est le cas dans les **systèmes d'ACE ne connaissant pas l'avance partielle**.

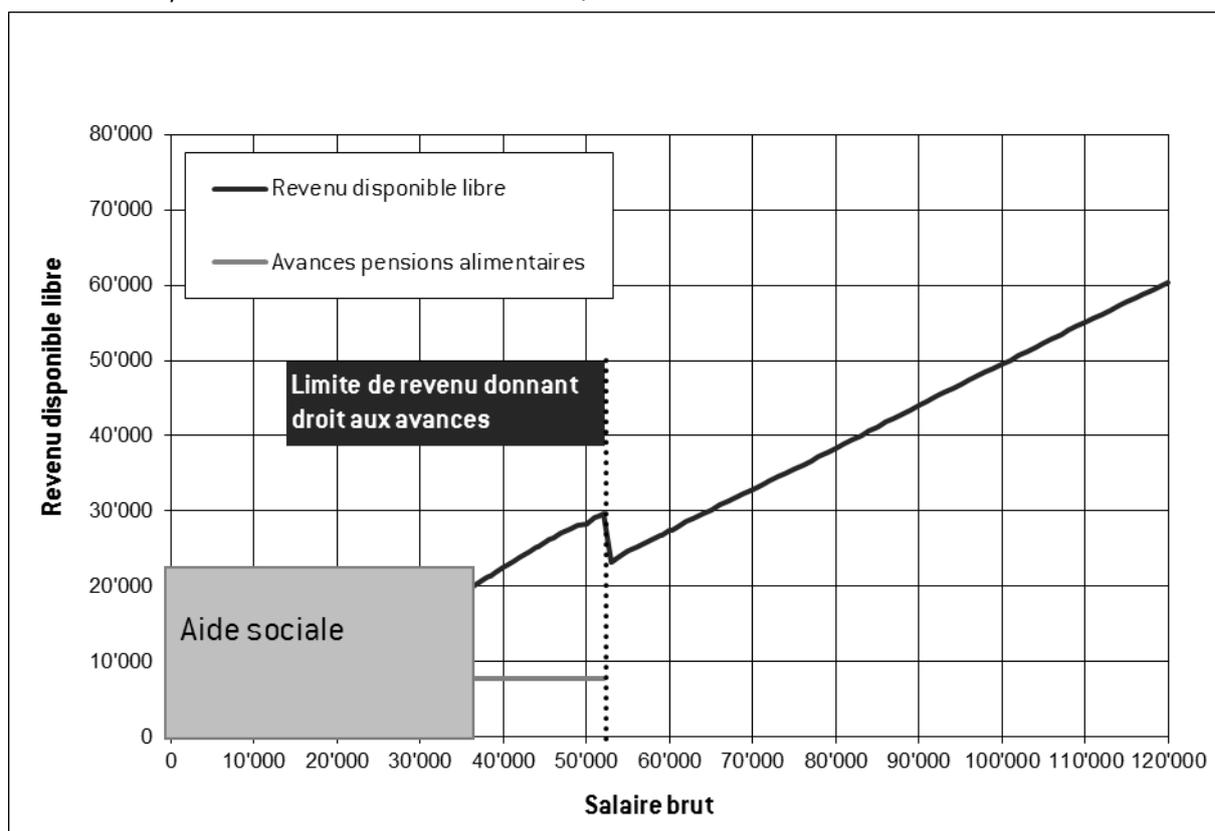
34 Le revenu disponible libre est défini au chap. 1.3.

35 Les situations familiales représentées dans les graphiques sont détaillées au chap. 2.1.

36 Dans cet exemple, le montant de l'avance s'oriente sur le montant fixé dans le jugement de divorce, lequel est légèrement inférieur à l'avance maximale dans le canton.

Dans les systèmes sans avance partielle, l'avance est octroyée tant que le revenu du ménage, contributions d'entretien comprises, ne dépasse pas la limite de revenu. Lorsque le revenu est juste supérieur à la limite, le droit s'éteint complètement. Le graphique G22 montre que les systèmes sans avance partielle dans lesquels l'ACE dépend du revenu produisent nécessairement des effets de seuil. Dans l'exemple illustré, l'effet de seuil se produit lorsque le salaire brut dépasse 52 000 francs et se traduit par une chute de 12 000 francs du revenu disponible libre.

G22 L'ACE engendre des effets de seuil dans les systèmes sans avance partielle (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

Les effets de seuil résultant de l'extinction du droit à la prestation peuvent être évités en réduisant graduellement la prestation à mesure que le revenu augmente. On parle alors d'**avance partielle**.

En principe, l'avance partielle correspond à la différence entre le revenu imputable – défini de façon différente selon les législations – et la limite du droit, tant que cette différence est inférieure au montant maximal de l'avance dans le canton. Lorsque la différence entre les revenus reconnus et la limite du droit est inférieure à la contribution d'entretien fixée judiciairement et au montant maximal de l'avance dans le canton, une avance partielle est versée à hauteur de cette différence.

Dans les systèmes d'ACE avec avance partielle, le principe de base est que, **lorsque le revenu augmente d'un montant déterminé, la prestation fournie à titre d'avance est réduite du même montant**.

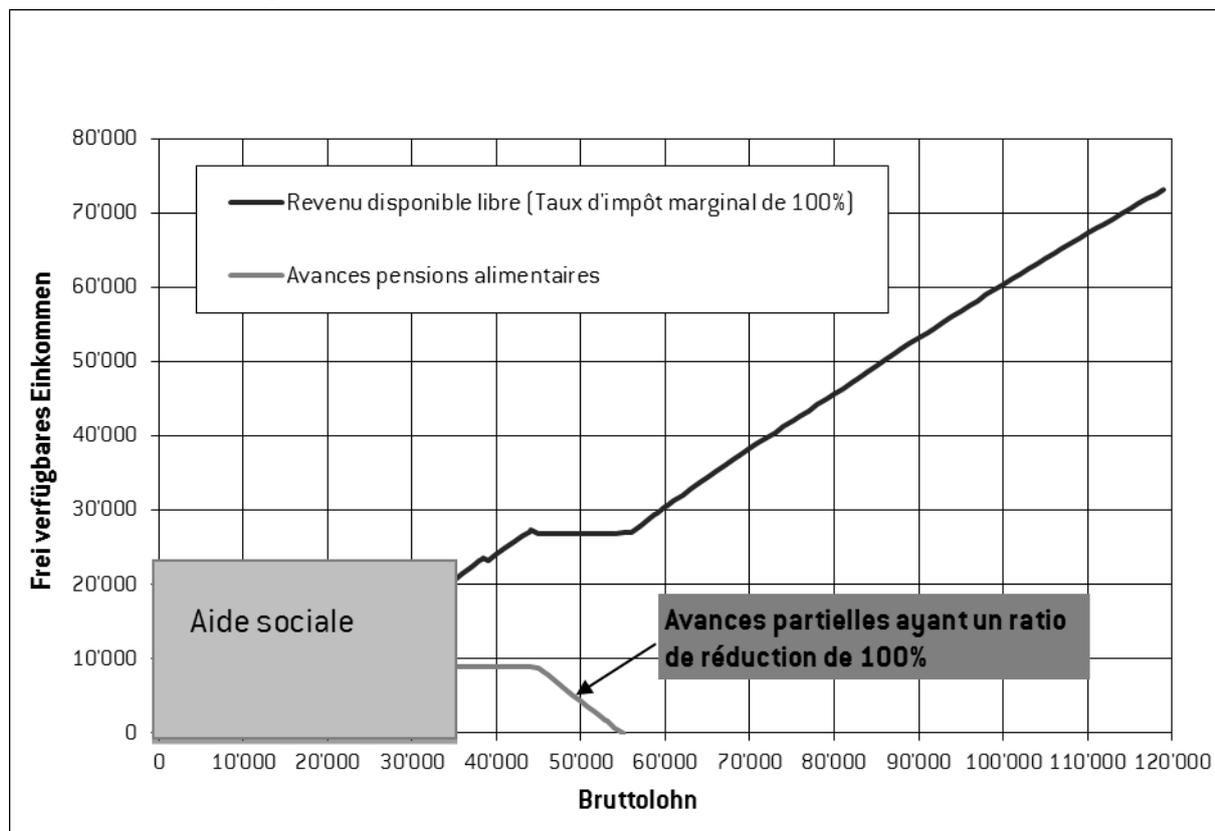
Lorsque l'ensemble des revenus sont imputés intégralement, le taux de réduction des gains supplémentaires de l'ACE se monte à 100 % dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle. Le système n'incite donc pas au travail (effet nul sur l'activité lucrative). Or les prestations sous condition de ressources qui ne récompensent pas financièrement le travail

[supplémentaire] et, par conséquent, n'incitent pas à développer l'activité professionnelle sont incompatibles avec l'orientation générale de la politique sociale actuelle.

Le graphique G23 ci-après montre les conséquences d'un système avec avance partielle ainsi conçu sur l'évolution du revenu disponible libre. L'ACE diminue à mesure que le revenu de l'activité professionnelle augmente, et ce à hauteur du même montant (taux de réduction des gains supplémentaires de 100%). Dans l'exemple illustré, cela se traduit par une stagnation du revenu disponible libre dans le segment de salaire brut situé entre 45 000 et 55 000 francs. Si l'on considère l'ACE isolément, **l'effet sur l'activité lucrative est nul** lorsque la réduction de la prestation est linéaire. Mais en pratique, ce cas de figure ne se produit que dans des situations particulières, en l'occurrence lorsque, dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle, aucune autre prestation de transfert variant en fonction du revenu ne subit de modification et que l'avance sur contributions d'entretien n'est pas imputée comme élément du revenu dans le calcul des besoins. Dans tous les autres cas, un **segment de revenu exposé à des effets pervers sur l'activité** se constitue. Cette constellation sera examinée en détail au ch. 5.2.3.3 des présentes bonnes pratiques.

Une solution pour prévenir la réduction linéaire de l'avance sur contributions d'entretien dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle consiste à introduire une franchise sur le revenu. Le but est de garantir que le taux de réduction des gains supplémentaires soit inférieur à 100 % et, par conséquent, qu'il existe une incitation au travail.

G 23 ACE dans un système avec avance partielle ayant un effet nul sur l'activité lucrative (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

A l'heure actuelle, un canton applique un système avec avance partielle dans lequel **le montant de l'avance est réduit par paliers**. Ce système produit nécessairement un effet de seuil lors du

passage d'un palier à l'autre. Dès lors, il convient d'**éviter** les systèmes avec avance partielle assortis de paliers de réduction de la prestation.

Pour prévenir les effets de seuil, il est essentiel que l'**avance partielle soit octroyée sans échelonnement du montant de l'avance**. La méthode de calcul de la limite du droit ne joue pas de rôle déterminant dans ce contexte : tant des cantons appliquant le modèle d'ACE avec limite de revenu selon les PC que des cantons appliquant le modèle avec limite de revenu fixe connaissent l'avance partielle (voir tableau T10 au chap. 4.2.2).

5.2.3.2 Principe prévenant les effets nuls voire pervers sur l'activité lucrative

Principe 2 : Franchise sur le revenu proportionnelle

Lorsque l'ACE dépend du revenu, le taux de réduction des gains supplémentaires est inférieur à 100 %, ce qui signifie que, dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle, l'ACE diminue d'un montant moindre que le revenu du travail n'augmente. Des franchises sur le revenu sont octroyées à cette fin. Elles conduisent à l'omission d'un pourcentage déterminé du revenu du travail lors du calcul de l'avance sur contributions d'entretien.

Explication

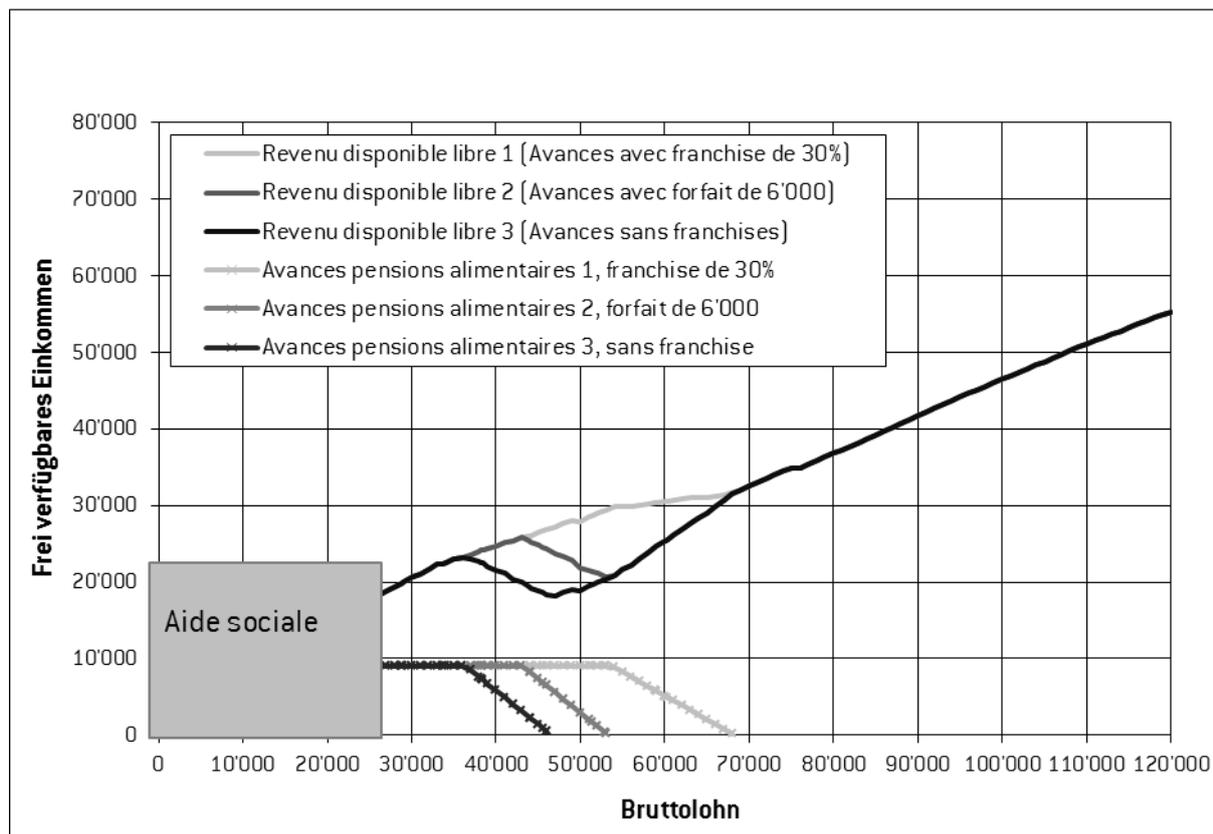
La franchise sur le revenu (FR) prévient la réduction linéaire de l'ACE dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle. Une partie du revenu du travail étant laissée à sa libre disposition, l'ayant droit a intérêt à garder son activité professionnelle ou à la développer. On distingue les FR fixes et les FR proportionnelles. Les FR fixes sont octroyées sous forme de forfait. Le ménage peut en jouir librement, quel que soit le niveau du salaire. Les FR forfaitaires entraînent une augmentation générale du revenu disponible libre mais ne remédient pas au problème des effets pervers sur l'activité lucrative. Le graphique G24 ci-après montre les conséquences d'une FR fixe sur l'évolution du revenu disponible libre. La simulation se base sur une FR fixe de 500 francs par mois. On constate que le cercle des ayants droit à l'ACE s'agrandit par rapport à la variante sans FR et que le segment concerné englobe des salaires bruts de 6000 francs plus élevés. La situation financière des ménages qui entament une activité professionnelle ou la développent s'améliore dans le segment de salaire brut situé entre 36 000 et 43 000 francs par rapport à la variante sans FR³⁷. En revanche, dans le segment immédiat supérieur, celui des salaires bruts compris entre 44 000 et 61 000 francs, qui est le nouveau segment concerné par l'avance partielle, la FR fixe n'exerce plus d'effet et on y observe – comme dans la variante sans FR – un effet pervers sur l'activité prononcé.

Lorsque la FR est proportionnelle au revenu du travail, les ayants droit peuvent jouir librement d'un pourcentage fixe du revenu de leur travail. Les franchises de ce genre sont dynamiques dans la mesure où leur niveau dépend du salaire effectif. Plus le salaire est élevé, plus la FR le sera aussi. Dans un premier temps, les franchises conçues de la sorte agrandissent le segment de revenu incité au travail et le cercle des ayants droit, selon le même principe que les FR forfaitaires. Mais comme les FR dynamiques maintiennent aussi le taux marginal d'imposition au-dessous de 100 % dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle, ce segment est également incité au travail. Dans l'exemple illustré par le graphique G24, une franchise de 30 % a de part en part un effet positif sur le revenu disponible libre. Le pourcentage à choisir pour qu'il y ait une incitation au

³⁷ Le tracé du revenu disponible libre n'est pas le même que dans le graphique G3. Le graphique G3 illustre un cas particulier (effet nul sur l'activité lucrative). En revanche, dans le graphique G4, l'impact des autres prestations sociales, ainsi que des impôts et des tarifs de l'accueil extrafamilial, sur l'évolution du revenu disponible libre est pris en compte. L'ACE représentée dans le graphique G4 conduit à un taux marginal d'imposition supérieur à 100 % et le revenu disponible libre diminue en conséquence.

travail dépend fortement des modalités du système du canton en matière de transferts, d'impôts et de tarifs de l'accueil extrafamilial. Mais en fin de compte, le niveau de la franchise est aussi une question politique. Dans l'exemple illustré, une FR de 30 % peut entraîner un élargissement important du cercle des bénéficiaires. On ne peut donc fixer de règle générale concernant le niveau de la FR. Nous reviendrons sur cette question plus en détail au principe 3.

G 24 Effet des FR forfaitaire et proportionnelle (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)

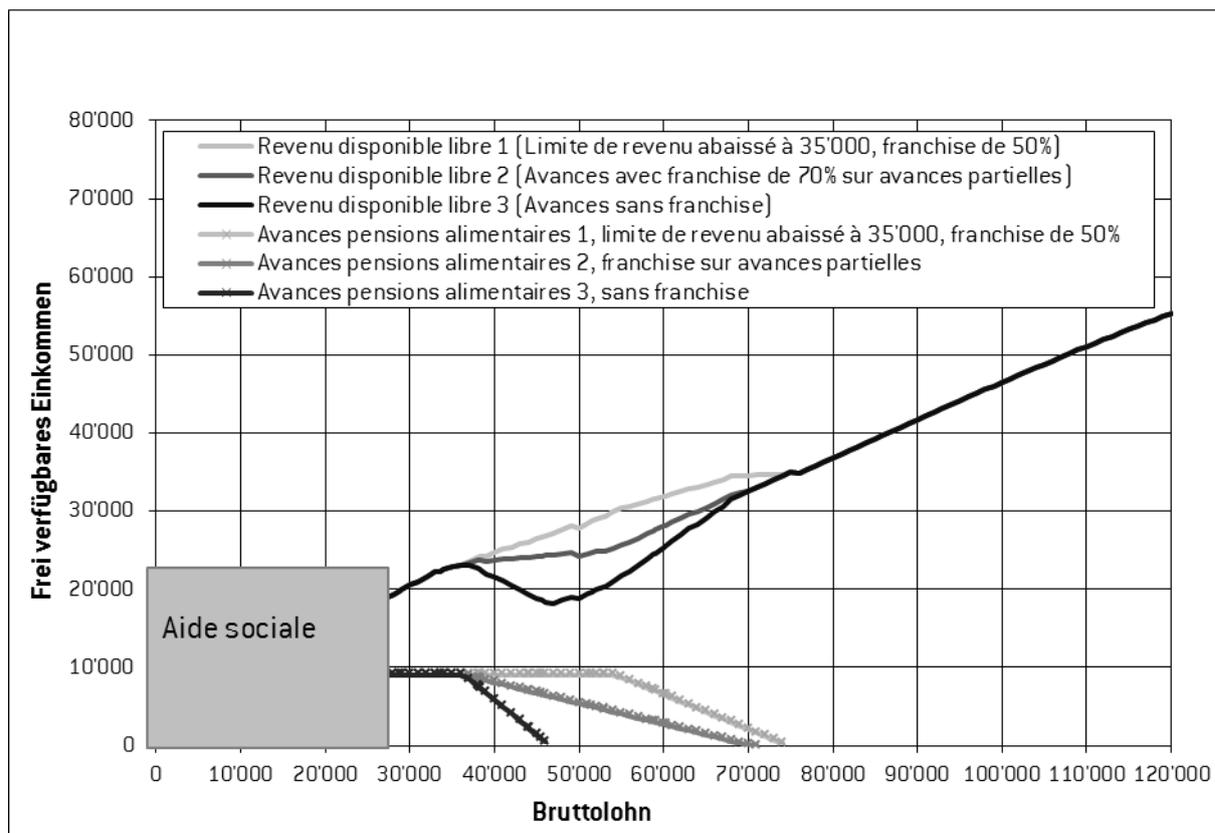


Source : graphique original

Deux alternatives déployant des effets comparables à l'octroi d'une FR proportionnelle sur la totalité de l'ACE sont envisageables.

Premièrement, **abaisser la limite de revenu de l'ACE mais introduire simultanément une FR d'un niveau correspondant pour les ménages exerçant une activité professionnelle**. Deuxièmement, **limiter la FR au seul segment de revenu concerné par l'avance partielle**. Cela permet de concentrer davantage l'effet vertueux sur l'activité sur le segment de revenu concerné par l'avance partielle, comme on le voit dans les cas simulés au graphique G25. Ces solutions ne sont toutefois applicables que dans les modèles avec limite de revenu fixe : dans les modèles dans lesquels les besoins sont définis selon les PC à l'AVS/AI, la restriction est sans objet puisque le segment de revenu concerné par l'avance partielle est déterminé par les besoins individuels des ménages.

G25 Effet de la FR proportionnelle dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle et en cas d'abaissement de la limite du droit (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

Le revenu disponible libre 1 résulte de l'abaissement à 35 000 francs de la limite de revenu de l'ACE combiné avec une FR de 50 %. Le revenu disponible libre 2 correspond à la variante dans laquelle l'octroi de la FR est limité au segment de revenu concerné par l'avance partielle. Dans ce cas, le canton concerné doit octroyer une FR de 70 % pour que le revenu disponible libre augmente de part en part. Par rapport aux situations représentées dans le graphique G24, l'octroi d'une FR limitée au segment de revenu concerné par l'avance partielle ou l'abaissement de la limite de revenu combinée avec une FR permet de créer des effets vertueux sur l'activité sans étendre démesurément le cercle des ayants droit. L'octroi de la FR dans le seul segment de revenu concerné par l'avance partielle présente l'inconvénient d'être compliqué à appliquer. Le montant de l'avance partielle varie d'un ménage à l'autre et doit être déterminé au cas par cas. Ce système, moins simple et moins transparent, est difficile à comprendre pour les ayants droit. Il en va différemment de la variante de l'abaissement de la limite de revenu, qui a été mise en œuvre par un canton dans le cadre d'une révision de loi sur l'ACE. Il faut toutefois tenir compte du fait que cette solution est susceptible de produire des perdants : les ménages bénéficiaires qui ne perçoivent pas de revenu du travail et qui, par conséquent, ne profitent pas de la FR (rentiers par ex.) perdent leur droit à la prestation.

5.2.3.3 Principe pour la coordination de l'avance sur contributions d'entretien avec les tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants, les impôts et d'autres prestations sociales

Principe 3 : La FR permet de compenser des charges supplémentaires induites par le système de transferts et d'impôts

L'avance sur contributions d'entretien est coordonnée avec les tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants, les impôts et d'autres prestations sociales éventuelles, idéalement dans une loi d'harmonisation. L'introduction d'une FR en rapport avec l'avance sur contributions d'entretien permet aussi de compenser, dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle, les dépenses accrues résultant de l'interaction avec d'autres prestations et, par conséquent, de maintenir l'incitation au travail même dans ce cas de figure. Le but est d'éviter que le taux marginal d'imposition dépasse 100 % du revenu disponible libre.

Explication

Même si, isolément, l'ACE ne provoque pas d'effet pervers sur l'activité lucrative, un tel effet peut naître en conjonction avec d'autres prestations sociales ou des charges données (impôts, tarifs de l'accueil extrafamilial). Le problème se pose spécialement dans les cantons qui ne se sont pas dotés d'une loi d'harmonisation de leurs prestations sociales avec les impôts.

Les lois d'harmonisation ont pour but de régler les interactions entre les prestations sociales et les impôts cantonaux. Elles déterminent l'ordre de perception des prestations sociales, fixent un revenu déterminant unique applicable au calcul de toutes les prestations sociales et définissent la façon de tenir compte des divers transferts lors du calcul de chacune des prestations. La détermination de l'ordre de perception assure que les prestations tiennent systématiquement compte des prestations en amont lors du calcul du revenu. Dans les cantons qui ont édicté une loi d'harmonisation, les effets pervers sur l'activité et les effets de seuil résultant de l'interaction entre plusieurs prestations sociales et éventuellement les impôts peuvent en général être évités.

Une question qui se pose en rapport avec l'avance sur contributions d'entretien est celle de savoir si l'avance doit être considérée comme un élément du revenu imputable lors du calcul du droit à la RIP, aux PCFam, à l'aide au logement, etc. Dans le domaine des impôts, la réponse est claire : l'ACE compte comme élément du revenu. Ainsi, lorsque le système d'ACE connaît l'avance partielle, le revenu imposable ne varie pas et, par conséquent, les impôts demeurent constants dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle. Dans ces systèmes, la charge fiscale n'a pas ou pratiquement pas d'influence sur les effets pervers sur l'activité³⁸.

L'impact des autres prestations sociales, telles que la RIP, l'aide au logement ou les tarifs des crèches, dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle dépend de la base de calcul utilisée. Lorsque le calcul se fonde sur le revenu imposable, le revenu disponible libre reste en principe constant. Mais lorsque d'autres revenus sont déterminants pour la prestation de transfert, qu'ils varient en fonction de l'ACE, ou que l'ACE n'est pas imputée au revenu, l'effet sur l'activité lucrative n'est plus nécessairement nul et peut être pervers.

Conjugués à l'ACE, les frais de garde des enfants notamment peuvent renforcer des effets pervers sur l'activité qui se répercutent sur le revenu disponible libre. Lorsque les tarifs des crèches sont

38 A condition toutefois qu'aucune modification de la loi sur les impôts ne soit intervenue et que le ménage ait déjà perçu le même montant à titre d'ACE l'année précédente. En effet, la charge fiscale se rapporte aux revenus de l'année précédente alors que l'ACE se fonde sur la situation économique du moment. Cela peut entraîner des décalages susceptibles d'aboutir malgré tout à des effets pervers sur l'activité.

assortis de grands paliers ou qu'ils sont très progressifs dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle, une augmentation des frais de garde ne saurait être compensée par des prestations à titre d'avance qui diminuent linéairement par rapport au revenu de l'activité professionnelle. Là encore, l'octroi d'une FR dans le cadre de l'ACE permettrait de créer un effet compensatoire, le niveau de la FR devant tenir compte du niveau des frais de garde des enfants dans le lieu concerné.

Une autre solution serait de considérer les frais de crèche comme des frais d'acquisition du revenu. Ils seraient reconnus comme dépenses dans le calcul des besoins de l'ACE. Sous l'angle de la systématique, cette deuxième solution est préférable. En effet, dans bien des cas, l'exercice d'une activité lucrative est impossible sans recourir à une structure professionnelle de garde des enfants. L'imputation des frais de garde des enfants est une pratique encore rare. Cette solution est souvent difficile à appliquer, car, en bien des endroits, l'ACE est elle-même imputée au revenu reconnu lors du calcul des tarifs de l'accueil extrafamilial, ce qui engendre une relation circulaire. Mais pour autant qu'il puisse être remédié à ce problème, la prise en compte des frais de crèche présente un avantage : comme il n'est plus nécessaire de compenser les frais supplémentaires, la FR a pour seule finalité d'inciter au travail et peut, par conséquent, être fixée à un niveau plus bas. La variante la plus appropriée pour compenser les frais de garde supplémentaires dans le cadre de l'ACE sera tantôt la première, tantôt la seconde, selon les particularités du canton concerné et la méthode de calcul des tarifs de l'accueil extrafamilial. L'essentiel est que les cantons aient conscience de cette problématique et qu'ils trouvent une solution qui convienne à leur situation.

Le problème décrit ci-dessus, lié à l'interaction entre l'ACE et les frais de crèche, existe aussi en rapport avec d'autres prestations sociales (aide au logement ou PCFam par ex.). Lorsque ces prestations diminuent dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle, il se peut qu'apparaisse un segment de revenu exposé à des effets pervers se répercutant sur le revenu disponible. Là encore, une possibilité d'y remédier serait d'introduire un mécanisme compensatoire dans le cadre de la prestation de transfert concernée (voir « Bonnes pratiques : PCFam ») ou de prévoir une FR qui assume la même fonction dans le cadre de l'ACE.

Dans les systèmes d'ACE sans avance partielle, la situation se présente de manière différente : toute modification d'une prestation de transfert ou de la charge fiscale dans le segment concerné contribue à renforcer l'effet de seuil que produit l'ACE.

En résumé : si l'on entend prévenir les effets pervers se répercutant sur le revenu disponible libre, il est essentiel d'analyser les interactions au sein du système cantonal de transferts et d'impôts au moment de fixer les modalités de l'ACE. La façon dont les charges et les prestations sont agencées les unes par rapport aux autres conditionne notamment le niveau de la FR dans le domaine de l'ACE. Le niveau de la franchise doit être tel qu'elle suffise au moins à compenser l'accroissement des frais dans le segment de revenu concerné par l'avance partielle. Dans les modèles d'ACE avec limite de revenu selon les PC, la FR est considérée comme un revenu privilégié : les revenus de l'activité professionnelle ne sont imputés qu'à hauteur des $\frac{2}{3}$ lors du calcul. Une FR de 33 % donne d'assez bons résultats dans de nombreux cantons ; elle contribue à compenser des effets pervers sur l'activité. Sur la base des expériences faites par divers cantons, on peut dire que, de manière générale, la FR devrait se monter à 30 à 40 % au moins du revenu du travail dans les cantons dans lesquels les frais de crèche ne sont pas pris en compte dans le calcul des besoins de l'ACE. Mais il ne s'agit que d'un ordre de grandeur. Des simulations cantonales sont nécessaires pour fixer le pourcentage précis et pour s'assurer qu'il permet d'éviter les effets pervers sur l'activité. Cela vaut aussi pour les cas dans lesquels la franchise est limitée au segment de revenu concerné par l'avance partielle ou qu'elle est combinée avec un abaissement de la limite de revenu.

5.2.4 Conclusion

La meilleure solution pour prévenir les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative consiste clairement à ne pas faire dépendre l'avance sur contributions d'entretien du revenu. Lorsqu'il a été opté pour une ACE qui dépend du revenu, il convient de privilégier un système avec avance partielle, assorti d'une FR proportionnelle au revenu du travail. Le rôle de la franchise est double : d'une part, elle constitue une incitation financière à garder son activité professionnelle ou à la développer et, d'autre part, elle permet de compenser les dépenses supplémentaires grevant le segment de revenu concerné par l'avance partielle à des degrés variables – selon les modalités du système de transferts et d'impôts du canton. Le niveau précis de la FR dépendra donc fortement des dépenses supplémentaires à compenser en cas de réduction d'autres prestations sociales ou d'alourdissement des dépenses obligatoires. La FR dans le domaine de l'ACE peut être abaissée lorsque d'autres prestations sociales connaissent un mécanisme compensatoire analogue. La façon dont certaines dépenses sont prises en compte dans le calcul des besoins (frais de garde des enfants considérés ou non comme des frais d'acquisition du revenu, par ex.) déterminera aussi le niveau de la FR nécessaire pour garantir que le taux marginal d'imposition soit inférieur à 100 % du revenu disponible libre. En effet, les dépenses déjà prise en compte n'ont pas besoin d'être compensées ultérieurement au moyen de la FR.

5.3 Bonnes pratiques : réduction individuelle des primes d'assurance-maladie

5.3.1 Brève définition

La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) règle aux art. 65 et 66 la réduction des primes d'assurance-maladie accordée aux assurés de condition économique modeste. Cette prestation sociale est financée par des subsides de la Confédération et des cantons. La loi fixe le montant des subsides versés par la Confédération et confie aux cantons l'organisation concrète du système de réduction de primes. Il s'ensuit des différences importantes entre cantons à propos de l'application de cette prestation.

5.3.2 Pourquoi recommander de bonnes pratiques ?

De bonnes pratiques peuvent aider les cantons qui souhaitent éliminer ou réduire les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative dus à la réduction individuelle des primes (RIP). Celles qui sont proposées ci-après pourront servir soit de base pour optimiser le système de prestations déjà en place, soit d'aide à la décision si l'option est de réviser la loi en profondeur.

5.3.3 Principes pour l'organisation de la réduction individuelle des primes

5.3.3.1 Principe prévenant les effets de seuil

Principe 1 : Adopter un barème dégressif graduel

Les cantons calculent la RIP tantôt en fonction d'un taux (modèle linéaire), tantôt selon des tranches de revenu (modèle échelonné), tantôt en fonction de tranches de revenu plus réduites (modèle combiné).

Explication

Vu sous l'angle des effets de seuil, l'option la plus favorable est de calculer la RIP selon le modèle linéaire, car la diminution et la suppression de la prestation ne donnent lieu à aucun effet de seuil ni à aucun effet pervers sur l'activité, ce qui la qualifie comme une bonne pratique. Ce modèle suppose une quote-part à la charge des personnes, mesurée en pourcentage du revenu déterminant. Le droit à une réduction de primes naît dès que le montant de la prime dépasse cette quote-part. La réduction de primes décroît linéairement au fur et à mesure que le revenu augmente. Les différences entre les cantons tiennent au montant de la quote-part et à la définition du revenu déterminant. Ces différences ont une influence sur les montants versés aux assurés et sur la définition du cercle des bénéficiaires, mais pas sur le risque de produire des effets de seuil ou des effets pervers pour l'activité.

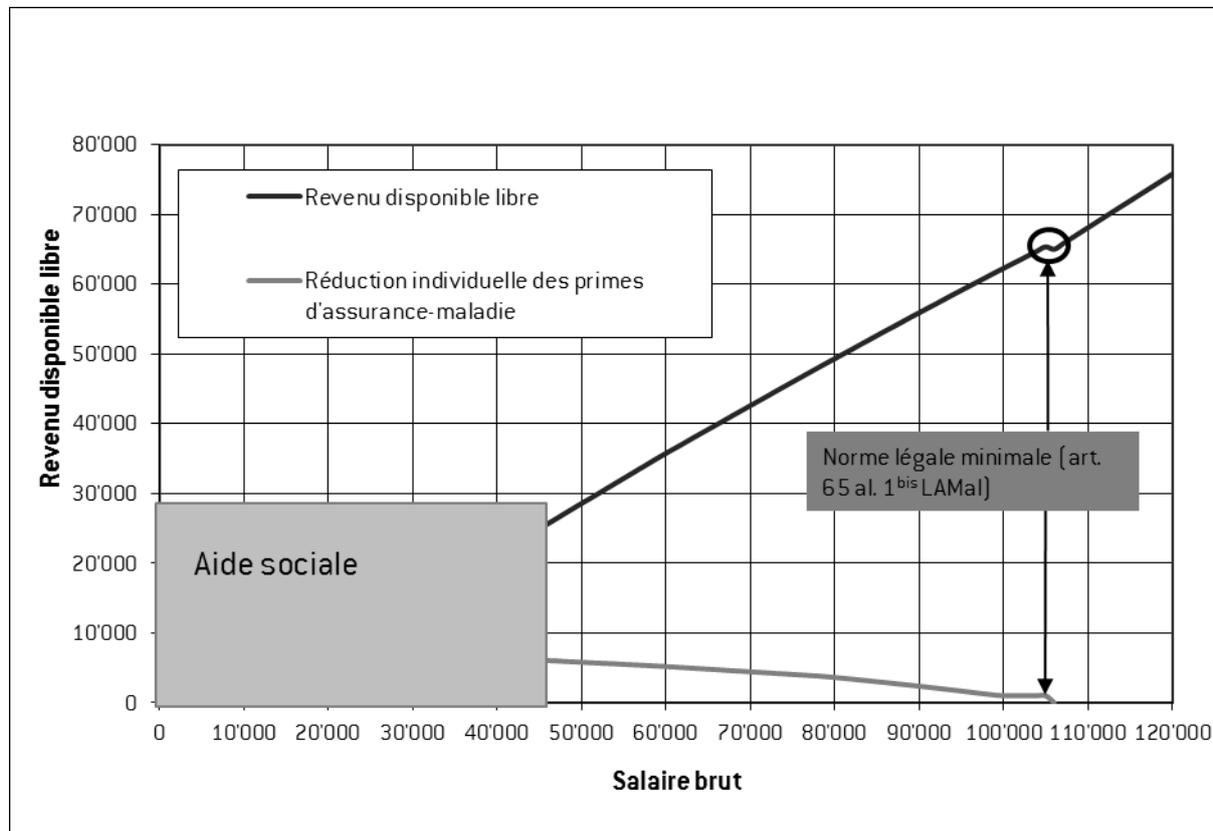
Le graphique G26 ci-après illustre l'efficacité du modèle. L'abscisse indique le revenu brut, l'ordonnée le revenu disponible libre³⁹. La courbe bleue représente l'évolution du revenu disponible libre en fonction du revenu brut⁴⁰. La courbe claire indique l'évolution de la réduction individuelle de primes. Le graphique G26 montre clairement que la réduction des primes basée sur ce modèle décroît linéairement avec l'augmentation du revenu et qu'elle ne subit pas de modification abrupte. Une augmentation du salaire génère toujours une hausse du revenu disponible libre. Les effets de seuil qui pourraient apparaître en dépit de ce modèle ne trouvent leur source que dans la

39 Pour la définition du revenu disponible libre, voir le ch. 2.1.

40 Les types de situation familiale pris pour exemples dans les graphiques sont définis plus avant au ch. 2.1.

prescription de l'art. 65, al. 1^{bis}, LAMal entrée en vigueur en 2006 et instituant une RIP minimale, ou dans le domaine de l'aide sociale. Les deux phénomènes sont examinés plus avant dans les principes 2 et 4 ci-dessous.

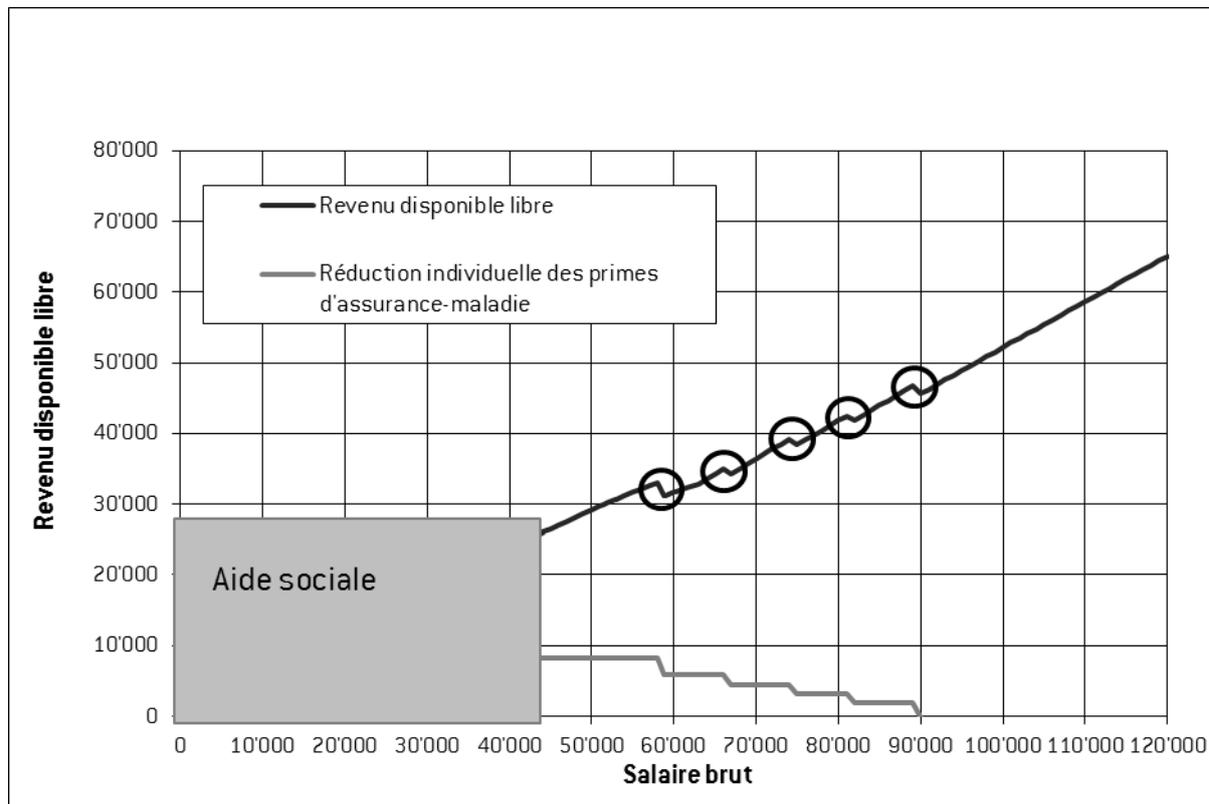
G26 *Modèle linéaire (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)*



Source : graphique original

Les cantons qui utilisent un modèle échelonné ou un modèle combiné déterminent chaque année les limites de revenu et de fortune ainsi que les subsides au titre de la réduction de primes par tranche de revenu, en fonction de la situation économique et sociale. Certains cantons connaissent seulement quelques échelons, d'autres ont un système finement différencié comptant plus de dix tranches de revenu. Ces tranches sont par ailleurs différentes selon la composition du ménage. Le graphique G27 présente un modèle échelonné contenant cinq tranches de revenu. Chaque passage à la tranche supérieure crée un effet de seuil, puisque l'augmentation minimale de revenu entraîne une réduction disproportionnée du subside (cassures de la courbe entourées d'un cercle). Ces effets sont problématiques, car ils portent atteinte au principe d'équité horizontale. Une légère différence de revenu brut entre ménages peut avoir des répercussions sensibles sur le montant de leur revenu disponible libre, dès lors qu'une augmentation minimale de revenu entraîne une diminution de la RIP. D'un point de vue financier, il ne vaut en effet pas la peine, dans ces segments de revenu brut, de gagner plus, puisque cela se traduirait par une réduction du revenu disponible libre. Plus la famille est grande, plus les effets de seuil sont importants, la réduction des subsides étant d'autant plus forte. L'âge des enfants joue également un rôle. L'effet de seuil est nettement plus important pour les ménages comptant de jeunes adultes que pour les familles dont les enfants sont mineurs, car la prime des jeunes adultes est presque aussi élevée que celle des adultes.

G27 Effets de seuil provoqués par des subsides calculés selon un modèle échelonné (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



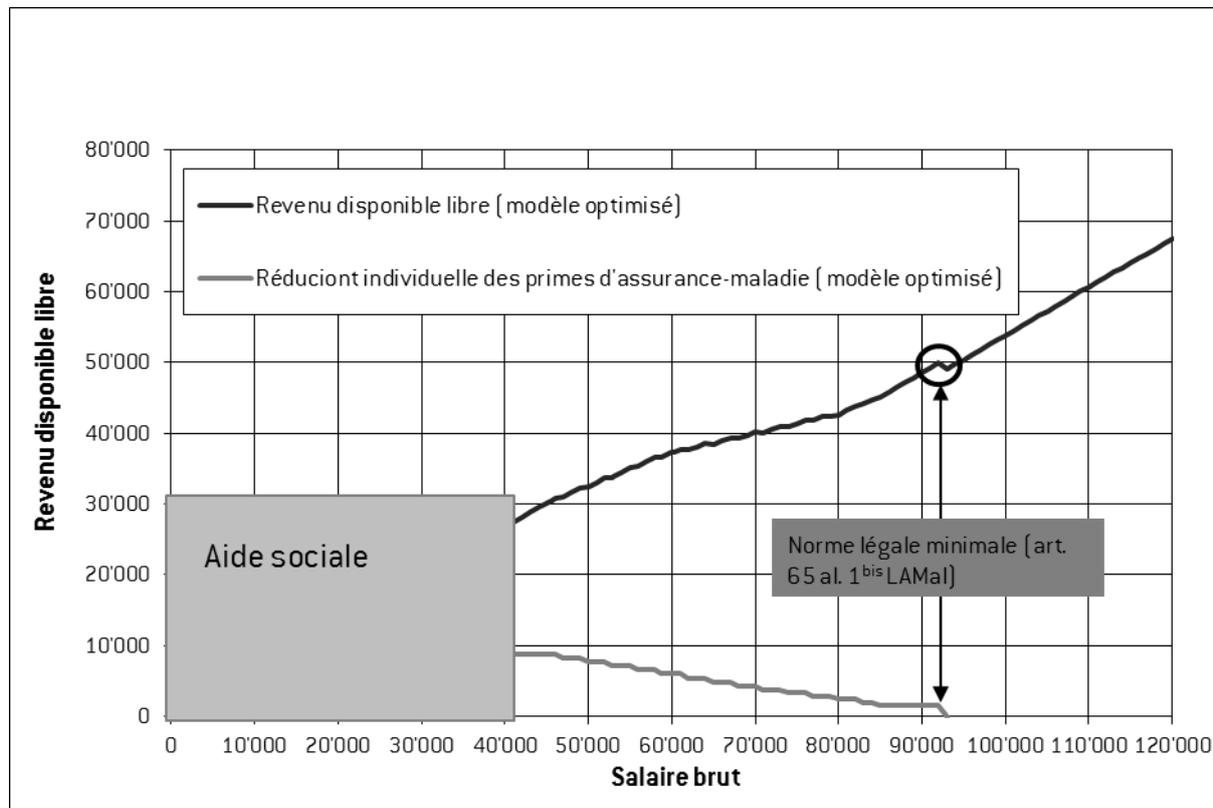
Source : graphique original

Les cantons qui appliquent ce type de modèle devraient par conséquent instituer le plus grand nombre possible d'échelons déterminant les réductions de primes. Comme le montre le graphique G28, un échelonnement plus fin des tranches de revenu atténue clairement les effets de seuil. Le revenu disponible libre reste positif à chaque augmentation de salaire importante⁴¹. Un échelonnement plus fin a pour effet de réduire moins drastiquement le subside d'une tranche de revenu à celle qui lui est supérieure. Ces dernières années, plusieurs cantons ont optimisé leur modèle de cette manière. L'avantage de cette solution tient manifestement au fait que les cantons ne sont pas obligés de changer foncièrement de système. S'il reste des effets de seuil, ils sont moindres et ne passent plus pour importants. L'autre option, qui élimine tout effet de seuil, consiste à passer au modèle linéaire. Comme indiqué ci-dessus, par définition, ce modèle ne risque nullement de créer des effets de seuil dans le segment de revenu donnant droit à prestations⁴².

41 Une augmentation de salaire est réputée importante lorsqu'elle est d'au moins 5 %. Pour plus de détails, voir le ch. 2.1.3.

42 A l'usage, de l'avis de certains experts, le modèle échelonné s'est toutefois avéré plus transparent, plus accessible et, de manière générale, plus facile à contrôler sur le plan des coûts que le modèle linéaire. Ce dernier est en outre critiqué pour ses effets pervers sur la responsabilité financière des bénéficiaires de RIP. Dès lors que la quote-part reste inchangée, tel est l'argument, les ménages n'auraient aucun intérêt à adopter un comportement économe.

G28 Réduction des effets de seuil dans le modèle échelonné (optimisation). Famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans



Source : graphique original

Principe 2 : Ajuster la norme légale minimale au modèle de calcul

Il convient de trouver une solution permettant d'ajuster le modèle de calcul à la norme légale exigeant la réduction de moitié au moins des primes des enfants et des jeunes en formation, de manière à prévenir tout effet de seuil ou, s'il y en a, de les rendre insignifiants.

Explication

Ce principe vise l'effet de seuil qui subsiste, à savoir celui que provoque la suppression de la prestation, comme le montrent les graphiques G1 et G3. Ce seuil est dû à la suppression de la réduction minimale que prévoit l'art. 65, al. 1^{bis}, LAMal, aux termes duquel les cantons doivent réduire de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation pour les familles à bas et moyens revenus. Il appartient aux cantons de fixer la limite déterminant les bas et moyens revenus. Cette disposition sociale, entrée en vigueur en 2006, vise à soulager les familles. Mais sa mise en œuvre a eu pour effet, dans la majorité des cantons, de créer un nouvel effet de seuil ou de renforcer celui qui existait déjà au moment où le droit à la prestation prend fin. Dans les cantons pratiquant le modèle échelonné, la réduction de prime la plus basse a été fixée à ce minimum légal. Pour ce faire, la plupart des cantons ont dû relever les subsides attribués à la dernière tranche de revenu à concurrence de ce montant minimal. Par voie de conséquence, cette opération a accentué l'effet de seuil qui se produit lors de la suppression de la prestation dans le modèle échelonné. Il convient toutefois de préciser que cet effet naît indépendamment du modèle pris pour calculer la réduction de primes. Ainsi, certains cantons ont introduit une limite supérieure pour les revenus moyens lorsqu'ils ont adapté leur système dans le sens du modèle linéaire ou

d'un modèle combiné : les familles perdent le droit à des primes pour enfant réduites de moitié lorsque leur revenu dépasse cette limite. D'autres cantons octroient la prestation tant que l'ensemble du ménage a droit à une réduction des primes. Cela apparaît sur le graphique G1.

Ce minimum légal pour enfant et jeune en formation ne créerait pas d'effet de seuil s'il était octroyé indépendamment du revenu des parents. Or cette solution est difficile à réaliser sur le plan politique, dans la mesure où elle requiert des moyens supplémentaires pour conserver les catégories de RIP existantes. Par ailleurs, les primes des enfants de familles aisées seraient également réduites. Vu la difficulté évoquée, il faudrait tenir compte du fait que la réduction des primes des enfants et des jeunes en formation conduit forcément à une redistribution au sein du système de RIP et créerait par conséquent des perdants parmi les ménages y ayant actuellement droit. On peut aussi douter de l'efficacité d'une telle mesure, vu le poids nettement plus important des primes des parents en comparaison de celui des primes de leurs enfants.

Des solutions alternatives, d'ordre technique, pourraient aussi minimiser l'effet de seuil provoqué par la loi. Une première option consisterait, pour les cantons utilisant un modèle échelonné, à introduire un nouveau palier lorsqu'ils relèvent leur dernier palier actuel au niveau du montant minimal prescrit par la loi. Pour ceux qui utilisent un modèle linéaire, tout dépend du niveau où se trouve fixé le plafond faisant perdre de droit à la réduction des primes pour enfant et jeune en formation. Si ce droit est maintenu tant que l'ensemble du ménage a droit à une RIP, l'effet de seuil apparaît lorsque ce droit prend fin. Mais si ce plafond se situe dans le segment de revenu donnant droit à une RIP, l'effet de seuil peut être atténué si le pourcentage du revenu est réduit au même moment. Compatible avec la réglementation fédérale, ce procédé permettrait de lisser la diminution de la prestation, moyennant toutefois une extension du cercle des ayants droit. Cela pose à nouveau un problème sur le plan des finances publiques, dont il faudrait négocier la solution entre les cantons et la Confédération. Il convient d'examiner si cette question pourrait figurer à l'agenda de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ou à celui du Dialogue Politique nationale suisse de la santé.

Il reste une dernière option: les cantons maintiennent les prestations pour le cercle de bénéficiaires actuel, mais ils font débiter la diminution de prestations à partir d'un revenu plus bas. Cela permettrait d'atténuer l'effet de seuil provoqué par la suppression de la prestation. Mais le point faible de cette option est qu'il aggraverait la situation de nombreux ayants droit, qui percevraient une RIP moins importante qu'aujourd'hui.

Principe 3 : Mettre en place des incitations spécifiques à exercer une activité lucrative

La prise en compte d'un revenu hypothétique dans le calcul de la RIP est de nature à prévenir ou atténuer le problème des effets pervers sur l'activité.

Explication

L'idée est d'imputer un revenu hypothétique au revenu déterminant des personnes exerçant une activité lucrative à temps partiel, de manière à les inciter à augmenter leur taux d'occupation. Ce revenu hypothétique intervient dans le calcul de la RIP lorsqu'il est avéré que la personne renonce à réaliser un revenu supérieur, en travaillant à un taux d'occupation inférieur (ou en réalisant un revenu inférieur) à celui que l'on pourrait attendre de sa part. Le revenu hypothétique peut donc correspondre soit à un montant fixe, soit à un taux d'occupation minimal. La prise en compte de ce revenu hypothétique peut aussi être considérée comme une mesure d'économies, à condition que l'exigence d'exercer une activité lucrative minimale ne s'applique pas aux personnes dont on ne peut raisonnablement attendre qu'elles la satisfassent, comme celles qui élèvent seules leurs

enfants ou celles qui sont atteintes dans leur santé. Il faut cependant relever que cet instrument entraîne de lourdes charges administratives en raison de l'examen des dossiers individuels.

5.3.3.2 Effets de seuil en conjonction avec d'autres prestations sociales

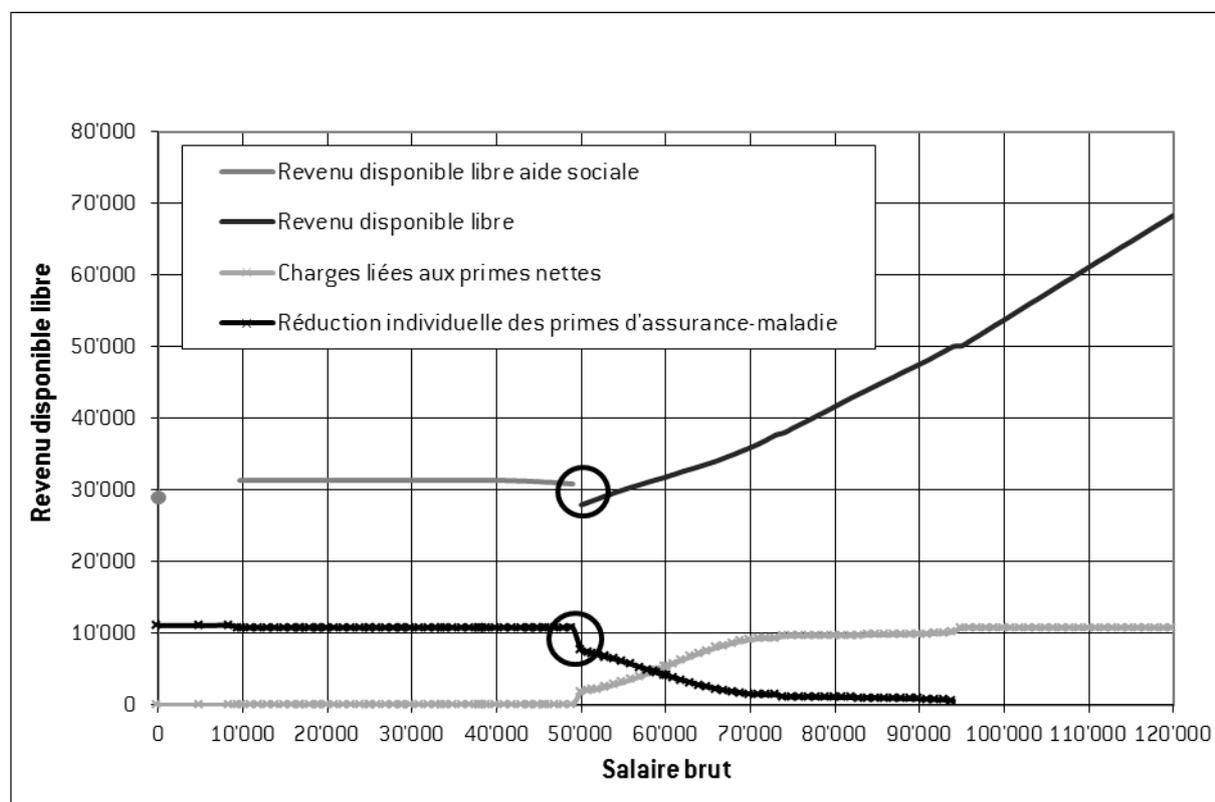
Principe 4 : Pas d'effet de seuil en lien avec le droit à l'aide sociale

Pour qu'aucun effet de seuil ne se produise en lien avec le droit à l'aide sociale, il faut soit que les frais de primes nets des ménages soient pris en compte dans le calcul du droit à l'aide sociale, soit que la RIP soit ainsi conçue que les bas revenus soient libérés de la charge des primes.

Explication

Indépendamment du modèle de calcul appliqué, des problèmes peuvent surgir, en raison de la conception de la RIP, au moment où les bénéficiaires sortent de l'aide sociale. C'est notamment le cas si les frais de primes sont entièrement pris en charge dans le cadre de l'aide sociale, mais que la réduction ne couvre pas entièrement ces frais pour les ménages dont le revenu dépasse juste le seuil faisant perdre le droit à l'aide sociale. Cette situation est illustrée dans le graphique G29 ci-dessous. Le problème peut se résoudre soit dans le cadre de l'aide sociale soit dans celui de la RIP. La solution la plus simple consiste en une adaptation du calcul du droit à l'aide sociale. Si ce calcul prend en compte l'ensemble des frais de primes nets du ménage, l'effet de seuil peut être évité, car le ménage reste à l'aide sociale jusqu'au moment où une augmentation du revenu de l'activité lucrative permet de compenser les frais de primes à supporter sans le soutien de l'aide sociale. Il faut pour cela qu'un éventuel échelonnement de la RIP ne coïncide pas avec le plafond du droit à l'aide sociale.

G29 Problème de l'effet de seuil en lien avec le droit à l'aide sociale (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : graphique original

L'autre possibilité consiste à agencer la RIP de telle manière que les ménages à faible revenu soient entièrement libérés de la charge des primes. Cette option va plus loin qu'une adaptation des règles de l'aide sociale, car elle met sur un pied d'égalité tous les ménages à faible revenu, indépendamment du fait qu'ils ont ou non droit à des prestations sociales.

Si l'on prend pour base de calcul un modèle basé sur un pourcentage du revenu (modèle linéaire), la réduction intégrale des primes d'assurance-maladie peut être obtenue soit par la fixation d'un pourcentage bas, soit par l'introduction d'une franchise dans le calcul du revenu déterminant, combinée avec un relèvement du pourcentage⁴³. Ces deux variantes sont commentées ci-après.

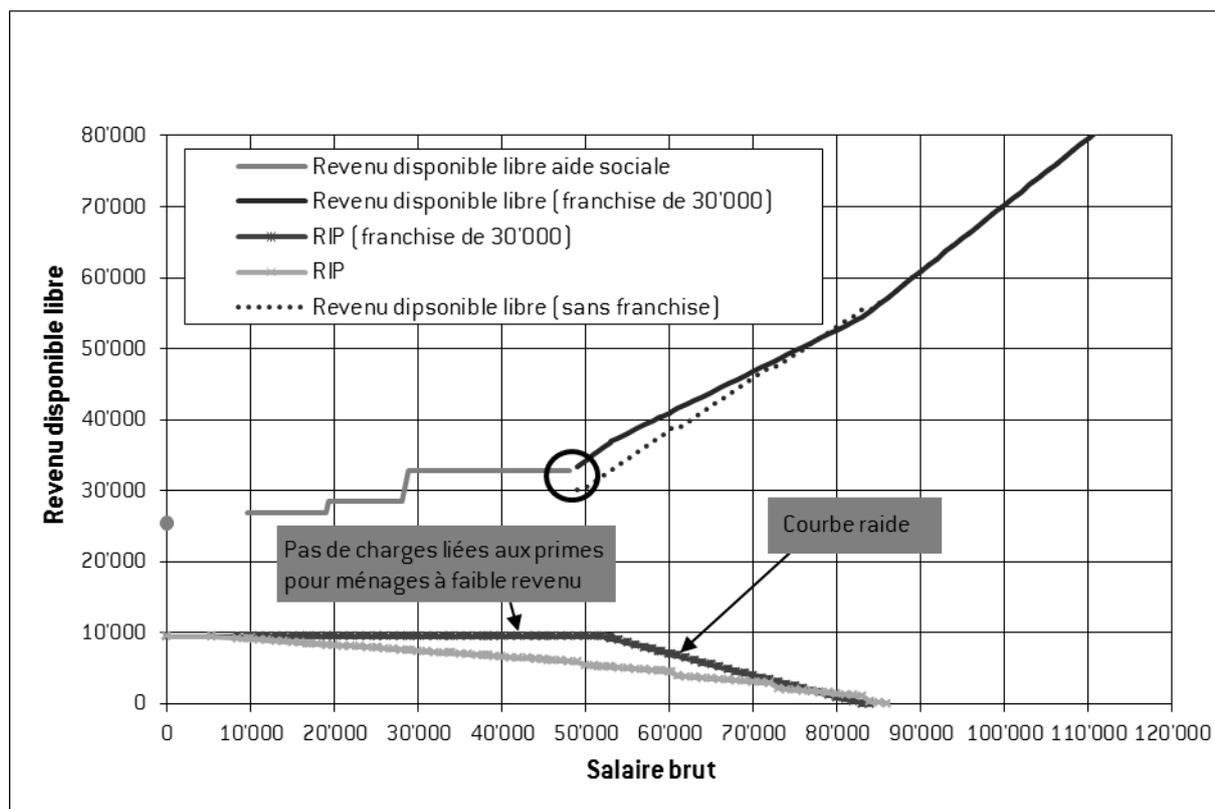
La fixation d'un pourcentage bas a pour conséquence que la prestation est plus importante pour les bas revenus, car le montant de la réduction versée est égal à la différence entre les frais de primes et la quote-part. Plus petite est la quote-part, plus grande est la réduction de primes accordée aux familles à faible revenu, ce qui réduit encore l'effet de seuil en lien avec le droit à l'aide sociale. Cependant, cette variante a pour conséquence d'élargir le cercle des bénéficiaires, si bien que la RIP est perçue plus longtemps même par des familles à revenus plus importants.

L'introduction d'une franchise dans le calcul du revenu déterminant a, elle, pour effet que les faibles revenus perçoivent plus longtemps une réduction de prime intégrale. Un relèvement du pourcentage se traduirait cependant sur la courbe du droit à la RIP par une pente plus prononcée. Cette variante est représentée ci-dessous dans le graphique G30. En raison de la franchise sur le revenu, les ménages ont droit à une réduction de primes intégrale jusqu'à un revenu de 52 000 francs. Par contre, le pourcentage de 35 % fait descendre brusquement la courbe entre les revenus bruts de 52 000 et 84 000 francs. Le cercle dans le graphique G30 indique l'effet de cette variante. Combiner l'introduction d'une franchise sur le revenu avec un pourcentage élevé permet d'éliminer l'effet de seuil en lien avec le droit à l'aide sociale sans élargir le cercle des bénéficiaires de la RIP. Le montant exact de la franchise et le niveau du pourcentage dépendent de la situation particulière de chaque canton.

Si la RIP est appliquée suivant un modèle échelonné, les échelons doivent être placés de telle sorte que les ménages n'aient pas à supporter la charge des primes dans la zone des revenus donnant droit à l'aide sociale, ni dans celle des revenus légèrement supérieurs.

43 Dans le canton de Lucerne, un effet de seuil a été identifié en lien avec le droit à l'aide sociale et la RIP. Le rapport « Arbeit muss sich lohnen » (Lucerne 2010 : 78) propose la prise en compte d'une franchise unique de 30 000 francs dans le calcul de la RIP et un taux déterminant de 35 %, avec pour but de décharger financièrement les ménages à faible revenu et d'éliminer l'effet de seuil.

G30 RIP avec une franchise sur le revenu de 30 000 francs et un pourcentage de 35 % (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : graphique original

Principe 5 : Ajuster la RIP aux autres prestations sociales

Pour éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité, la réduction individuelle des primes doit être harmonisée avec les autres prestations sociales, les tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants et les impôts. Le rattachement de prestations communales au droit de bénéficier de la RIP peut également provoquer des effets de seuil ; il convient par conséquent de l'examiner sous cet angle d'un œil critique.

Explication

Même si la réduction individuelle des primes est agencée de manière à ne provoquer ni effet de seuil ni effet pervers sur l'activité, ce problème peut se produire en combinaison avec d'autres prestations sociales (par ex. avances sur contributions d'entretien, PC pour familles), avec les impôts et avec les tarifs des structures d'accueil extrafamilial. Suivant l'organisation de ces prestations sociales et des impôts, des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité peuvent apparaître. Pour la RIP, il faut veiller à ce que la définition des tranches de revenu et des subsides au titre de la réduction des primes ne renforce pas les effets négatifs cités. Cette problématique joue un rôle central surtout pour les cantons qui appliquent un modèle échelonné. Dans leur cas, il faut examiner soigneusement si les échelons ou la fin du droit aux prestations ne coïncident pas avec des réductions de prestations dues à d'autres prestations sociales ou à une augmentation des dépenses due aux impôts ou aux tarifs de l'accueil extrafamilial. Dans ce cas, il y aurait en effet cumul des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Cette problématique est examinée plus

en détail au ch. 3.3 consacré aux bonnes pratiques en matière d'avance sur contributions d'entretien.

Le problème apparaissant à la conjonction de la RIP et du droit aux PC à l'AVS/AI reste sans solution. L'art. 10, al. 3, let. d, LPC reconnaît la prime moyenne cantonale pour l'assurance obligatoire des soins comme un poste de dépense à prendre en compte dans le calcul du droit aux PC. Il s'ensuit que les bénéficiaires de PC ont droit, de par la loi, au montant de la prime moyenne cantonale, indépendamment du montant effectif de leur prime d'assurance-maladie. Or, dès qu'ils perdent le droit aux PC, du fait d'avoir un revenu légèrement supérieur, les ménages ne perçoivent en règle générale plus de RIP (personnes seules), ou alors un subside qui ne couvre qu'une partie du coût réel de leurs primes. Un effet de seuil apparaît donc en raison des frais de primes supplémentaires qu'ils doivent assumer lorsqu'ils perdent ce droit. Les bénéficiaires de PC se situent en outre dans des catégories de revenu nettement plus élevées que les allocataires de l'aide sociale. L'effet de seuil est donc pour eux en règle générale plus important que pour les personnes à l'aide sociale. Mais la réglementation légale obligeant les cantons à allouer aux bénéficiaires de PC un montant équivalent à la prime moyenne ne permet pas de régler ce problème.

Des communes n'octroient également certaines prestations qu'aux personnes ayant droit à la RIP. Ce critère d'attribution est crucial lorsque la personne perd le droit à la RIP, car elle perd simultanément celui de toucher la prestation communale. À titre d'exemple on peut relever les prestations communales telles que les « chéquiers culture » réservé aux personnes bénéficiant d'une RIP, ou les subsides alloués aux enfants qui fréquentent la clinique dentaire des écoles, des camps scolaires, les cantines scolaires ou les cours intensifs d'allemand. La perte du droit à la RIP entraîne en plusieurs endroits celle d'autres prestations, ce qui peut constituer une aggravation considérable de la situation financière des ménages concernés. De tels effets de seuil sont le produit d'une superposition de prestations sous condition de ressources versées sans coordination par le canton et par la commune.

5.3.4 Conclusion

L'examen de la réduction individuelle des primes sous l'angle de la problématique des effets de seuil montre que le modèle linéaire présente une base de calcul optimale pour ce qui concerne le segment des revenus y donnant droit. Mais un modèle échelonné prévoyant des tranches de revenu et des réductions de primes plus différenciées peut également représenter une solution satisfaisante de ce point de vue. Les problèmes identifiés sont provoqués par la suppression de la prestation. Cela est dû à la prescription minimale prévue par l'art. 65, al. 1^{bis}, LAMal, qui oblige les cantons à réduire d'au moins 50 % les primes des enfants et des jeunes en formation issus des familles à faibles ou moyens revenus. Il faut souligner que des effets de seuil peuvent apparaître, indépendamment du modèle choisi, en lien avec le droit à l'aide sociale. Cela se produit lorsque le revenu dépasse légèrement le seuil faisant perdre le droit à l'aide sociale et que le ménage doit supporter des frais de primes plus élevés que ceux qu'il devait acquitter en étant au bénéfice de l'aide sociale. Il convient enfin de ne pas négliger les effets dus à la conjonction de la RIP avec d'autres prestations sociales, comme les PC à l'AVS/AI ou les prestations spécifiques communales.

5.4 Bonnes pratiques : prestations complémentaires pour les familles

5.4.1 Brève définition

Les prestations complémentaires pour les familles (PCFam) sont un instrument visant à garantir le minimum vital des familles. Faisant partie des prestations de la politique familiale, elles peuvent être définies comme « des contributions financières des pouvoirs publics liées aux besoins et destinées aux familles à faible revenu dont les recettes provenant d'une activité lucrative ne suffisent pas à couvrir les dépenses » [CDAS 2010, p. 12]. Les cantons sont désormais en première ligne sur cette question, puisqu'un projet fédéral vient d'être abandonné en été 2011 après plus d'une décennie de discussions. Le tableau T19 (sur la page suivante) donne un aperçu de l'état actuel du processus politique dans les cantons.

Comme pour les autres prestations sous condition de ressources, un examen approfondi des modèles cantonaux met en évidence l'existence d'importantes disparités concernant la situation des PCFam dans les cantons, ce qui constitue une source supplémentaire d'inégalités. Ces disparités viennent d'une part de ce que certains cantons introduisent les PCFam alors que d'autres ne le font pas ; elles s'expliquent d'autre part par le fait que les divers modèles cantonaux regroupés sous la même appellation de PCFam renvoient en pratique à des réalités fort différentes.

5.4.2 Pourquoi recommander de bonnes pratiques ?

Les bonnes pratiques exposées ci-après visent à aider les cantons à concevoir un modèle satisfaisant de PCFam. Montrant comment l'introduction d'une prestation sous condition de ressources peut générer des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité, elles dégagent les éléments à prendre en compte dans la réflexion. Ces bonnes pratiques se basent sur un document de synthèse de la CSIAS qui a déjà été discuté par des experts de la Confédération et des cantons⁴⁴. Seuls sont abordés ici les aspects de la prestation ayant un lien direct avec les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité.

44 CSIAS (2011b), Prestations complémentaires pour familles : Modèle de la CSIAS.
<http://www.skos.ch/fr/?page=forschung/grundlagen/>.

T19 Introduction des PCFam dans les cantons (état des lieux, avril 2012)

	Projet soumis	Projet adopté	Loi en cours d'élaboration	Consultation	Loi adopté	Loi introduite
Projets en suspens ou mis en œuvre						
TI						Introduction 1997
SO						Introduction 2010
VD						Introduction 2011
GE						Introduction prévue 09/2012
BE	Motion Steiner-Brütsch (PEV) 12/2008 déposée et adoptée, Elaboration de la loi suspendue pour la législature actuelle (2011-2014). Interpellation Steiner-Brütsch (PEV) 06/2011 déposée					
FR	Prévu pour la législature actuelle (2012-2016)					
VS	Avant-projet interne (loi et message) est attendu en mai 2012					
ZG	Motion Egler (PS) et Zeiter (Alternative) 06/2009, Conversion en postulat 08/2011					
NE	Postulat Angst (Verts) 09/2008, motion groupe PS 02/2012					
BS*	Postulat Schiavi (BastA) 03/1994, postulat Jans (PS) 2011, rapport en réponse au postulat Schiavi est attendu en printemps 2012					
SG	Motion du groupe PS 06/2009, motion convertie en postulat 09/2009					
JU	Postulat PCSI 09/2010, rapport en réponse au postulat est attendu en avril 2012					
BL	Motion du groupe PS 05/2009					
LU	Postulat du Conseil d'Etat, motion Reusser (Verts) 03/2009, motion Mennel (PS) 05/2009					
AG	Initiative populaire „Chance für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut“ SP, lancée 01/2009					
GR	Motion Tenchio (PDC) 6/2011. Gouvernement demande rejet du mandat 09/2011					
TG	Motion Wohlfender et Wälti (PS) 03/2011					
Projets suspendus						
ZH	Initiative populaire «Chancen für Kinder» rejetée 06/2007					
SZ	Initiative populaire «Familien stärken - Ja zu Ergänzungsleistungen für Familien» rejetée 11/20					
OW	Rejeté par le parlement en 2006					
SH	Motion Brenn 05/2010 radié par le conseil d'Etat 09/2010					
Rien n'est prévu dans les cantons AI, AR, GL, NW, UR concernant les prestations complémentaires pour familles						

* Jusqu'en 2008 le canton de Bâle-Ville versait des contributions de loyer aux familles ainsi qu'aux retraité(e)s. Depuis 2009 cette prestation est seulement octroyée s aux familles. Les montants liés à la prestation ont en revanche été augmentés. Au lieu d'une introduction de PCFam une nouvelle augmentation des montants est prévue pour 2013.

5.4.3 Principes concernant l'organisation des prestations complémentaires pour les familles

5.4.3.1 Principes prévenant les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité

Principe 1 : Un octroi conditionné à l'exercice d'une activité lucrative

Dans l'hypothèse où le droit aux PCFam est conditionné à l'exercice d'une activité lucrative, le critère utilisé doit être celui du revenu hypothétique.

Explication

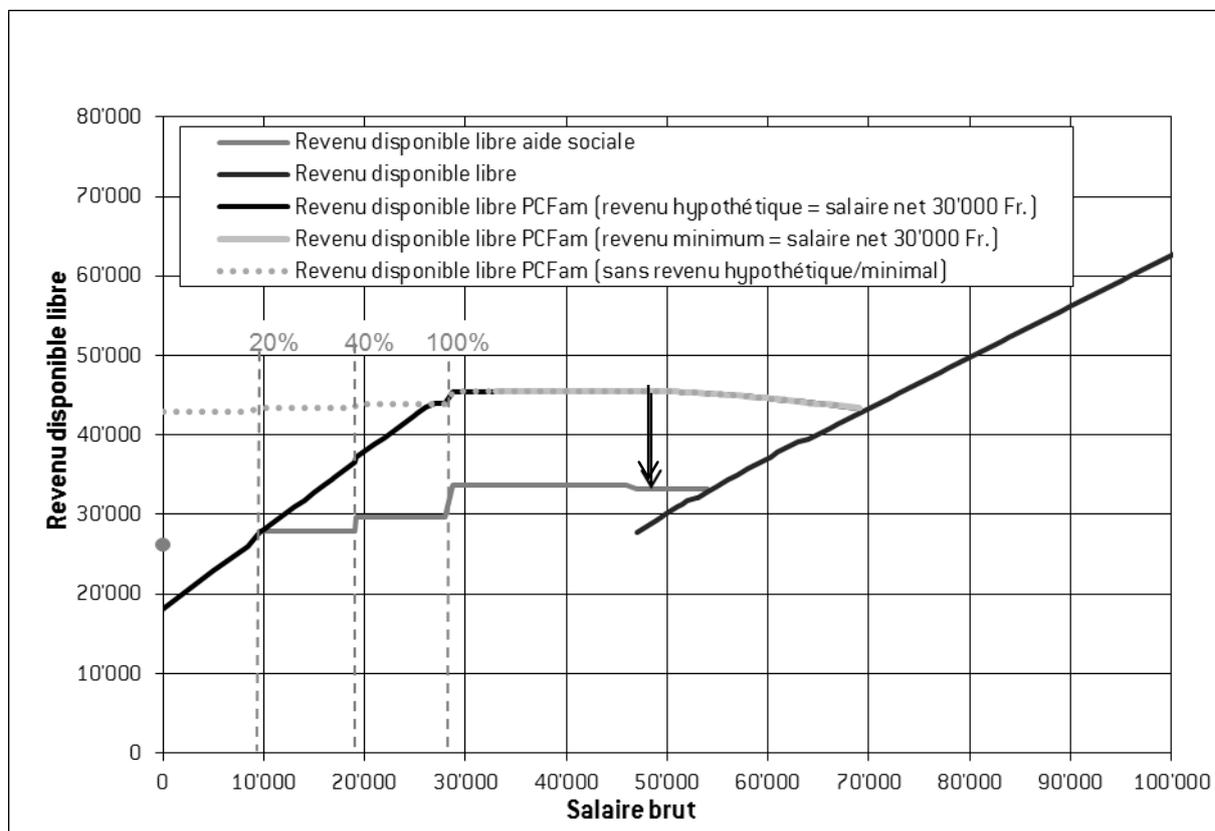
Lorsque les PCFam sont conçues comme un complément à un revenu provenant d'une activité lucrative et sont donc réservées aux familles de travailleurs pauvres, plusieurs critères peuvent être utilisés pour définir l'accès à ces prestations. Ces critères peuvent être un niveau minimal de revenu provenant d'une activité lucrative, un taux minimal d'occupation, un revenu hypothétique ou une combinaison de ces différents éléments. Une différenciation en fonction des types de famille et de l'âge des enfants est également possible. Si les deux premiers critères mentionnés – revenu minimal et taux minimal d'occupation – se rapportent à une activité lucrative effective, une activité lucrative fictive est imputée dans le cas d'un revenu hypothétique. Le mécanisme consiste alors, dans le calcul des besoins, à imputer à une famille un revenu plus élevé que celui qui est effectivement perçu, ce qui a pour effet de réduire le montant de la prestation versée. Si une famille n'exerce pas d'activité lucrative, ou si elle n'en retire qu'un faible revenu, le montant des PCFam, déterminé après imputation du revenu hypothétique, ne couvrira pas toujours le minimum vital. La famille doit alors avoir recours aux prestations de l'aide sociale, à condition que celles-ci puissent être cumulées avec les PCFam.

Le graphique G31 montre les effets que peut avoir sur le revenu disponible libre d'un couple avec deux enfants une règle d'accès reposant soit sur le critère d'un revenu minimal soit sur le critère d'un revenu hypothétique⁴⁵. La courbe rouge correspond au revenu disponible libre à l'intérieur du segment de revenu donnant droit à l'aide sociale ; la courbe bleue indique le revenu disponible libre en dehors de ce domaine. La courbe verte montre l'évolution du revenu disponible libre moyennant des PCFam. Il en ressort que l'utilisation d'un revenu minimal comme critère d'accès peut conduire à une situation dans laquelle une augmentation minime du revenu d'une famille, parce qu'elle lui donne soudainement droit aux PCFam, se traduit par une augmentation sensiblement plus élevée du revenu disponible libre. Le graphique 1 illustre aussi comment ce problème peut être résolu en remplaçant le critère du revenu minimal par celui d'un revenu hypothétique. Supposons que le revenu hypothétique soit fixé à 30 000 francs. Une famille dont les revenus sont inférieurs à ce seuil aura toujours droit aux PCFam, mais le montant des prestations sera néanmoins réduit. Le passage de l'aide sociale aux PCFam est ainsi graduel. Tant que le revenu hypothétique n'est pas atteint, le revenu disponible libre augmente d'un franc pour chaque franc supplémentaire gagné. Un problème se pose néanmoins lorsque les revenus d'une activité lucrative sont sensiblement inférieurs au montant du revenu hypothétique : le revenu disponible libre du ménage bénéficiant des PCFam devient alors plus faible que dans l'aide sociale (salaire brut compris entre 0 et

45 L'hypothèse d'un taux minimal d'occupation n'a pas été examinée plus avant, car sa mise en œuvre s'avère délicate. Le taux d'occupation est notamment très difficile à établir en cas de travail sur appel, de rémunération à l'heure ou d'activité temporaire. Ce critère ne peut tout simplement pas être utilisé comme condition d'accès pour les travailleurs indépendants.

10 000 francs dans le graphique G31). Une disposition doit être trouvée pour savoir comment traiter ce concours de droits dans cette situation.

G31 Prestations complémentaires pour les familles avec revenu minimal provenant d'une activité lucrative ou revenu hypothétique (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : graphique original

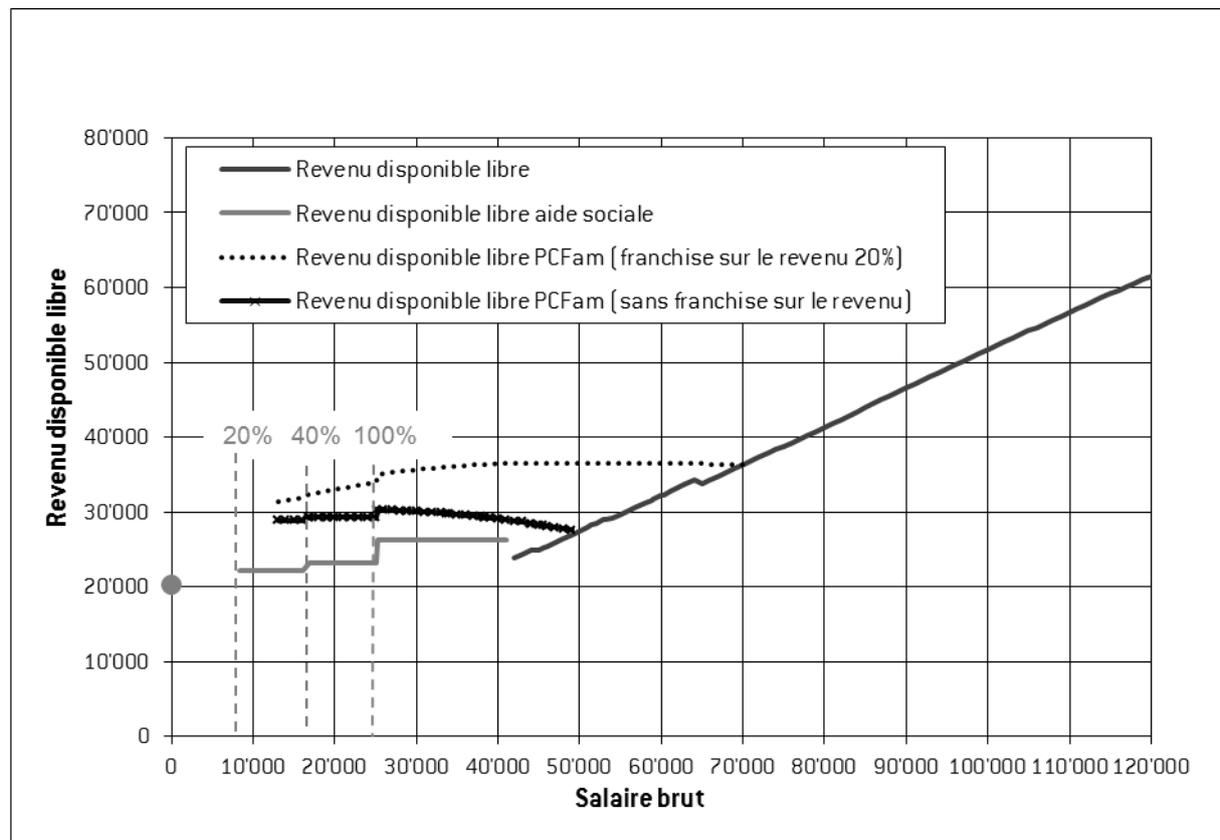
Principe 3 : Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative

Une franchise proportionnelle sur le revenu est accordée aux ménages afin de récompenser leurs efforts entrepris pour étendre leur activité professionnelle ou améliorer leurs revenus, en d'autres termes afin d'éviter un effet pervers sur l'activité.

Explication

Les PCFam sont en principe réduites d'un franc pour chaque franc supplémentaire gagné par un ménage. Ce dispositif fait qu'il n'existe pas d'incitation à étendre son activité lucrative ou à accroître le montant de ses revenus, puisque le revenu disponible libre demeure de toute façon constant. Le graphique G32 montre que le revenu disponible libre d'une famille percevant des PCFam (courbe verte) peut même diminuer si la famille est en plus tenue de payer des impôts. L'introduction d'une franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (FR) est donc justifiée pour inciter à l'exercice d'une telle activité. Cette disposition consiste à exclure du calcul des besoins un pourcentage du revenu provenant d'une activité lucrative et à le laisser à la libre disposition du ménage.

G32 Revenu disponible libre avec PCFam, avec et sans franchise sur le revenu (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

Le graphique G32 montre comment, dans cet exemple, l'instauration d'une franchise de 20 % sur le revenu d'une activité lucrative permet de transformer l'effet pervers sur l'activité en une incitation positive. Le régime des prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI reconnaît quant à lui l'existence d'une franchise de 33 %, puisque le revenu déterminant comprend deux tiers du revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative (on parle ici de revenu privilégié). Le montant auquel la franchise doit être fixée pour pouvoir constituer une incitation positive à l'exercice d'une activité lucrative varie toutefois d'un canton à l'autre. Ce montant dépend fortement des dépenses prises en compte dans le calcul des besoins par la réglementation des PCFam ainsi que des interactions avec les autres prestations sociales et les impôts.

5.4.3.2 Principe concernant l'harmonisation avec les autres prestations ou les impôts

Principe 3 : Harmonisation avec les autres prestations et les prélèvements

Les prestations complémentaires pour les familles doivent être harmonisées avec le système existant de transferts et de prélèvements. Des solutions doivent en particulier être trouvées pour les dépenses liées à l'accueil extrafamilial des enfants et pour les impôts.

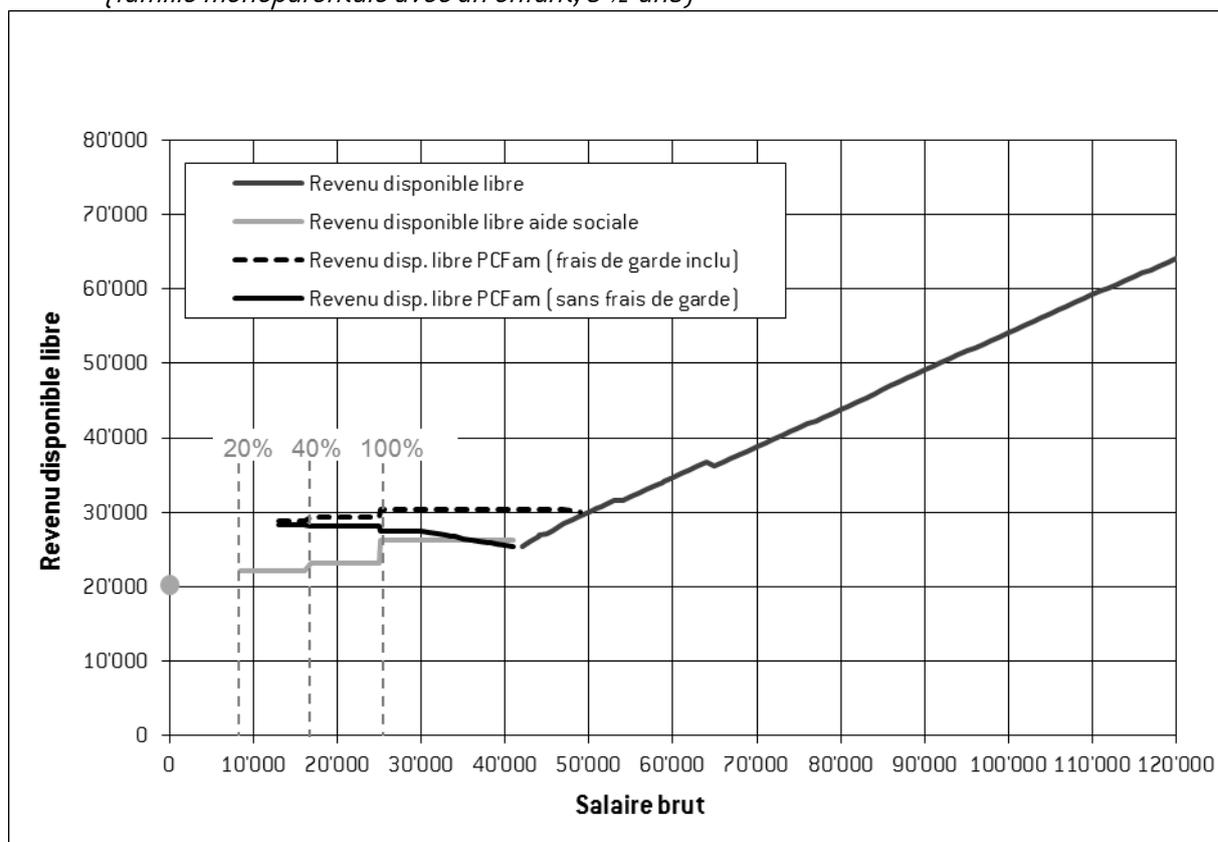
Explications

Le calcul des PCFam prend sans surprise modèle sur le calcul des besoins dans le régime des PC à l'AVS et à l'AI. L'article 10 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires dresse l'inventaire des dépenses entrant en ligne de compte dans ce calcul. Mais certaines adaptations doivent

toutefois y être apportées, car les frais du groupe des bénéficiaires des PCFam diffèrent de celui des bénéficiaires des PC à l'AVS et à l'AI. Les dépenses liées à l'accueil extrafamilial des enfants représentent par exemple une dépense critique qui peut grever considérablement le budget d'une famille et qui n'est pas prise en considération dans le cadre des PC à l'AVS et à l'AI.

Le graphique G33 montre le revenu disponible libre d'une famille monoparentale avec un enfant qui a recours à l'accueil extrafamilial au prorata de son taux d'occupation. La courbe verte indique le revenu disponible libre avec des PCFam, une fois en intégrant dans le calcul des besoins les coûts de l'accueil extrafamilial pour enfants et une fois sans en tenir compte.

G33 Revenu disponible libre avec PCFam, en intégrant et en excluant les frais de garderie (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

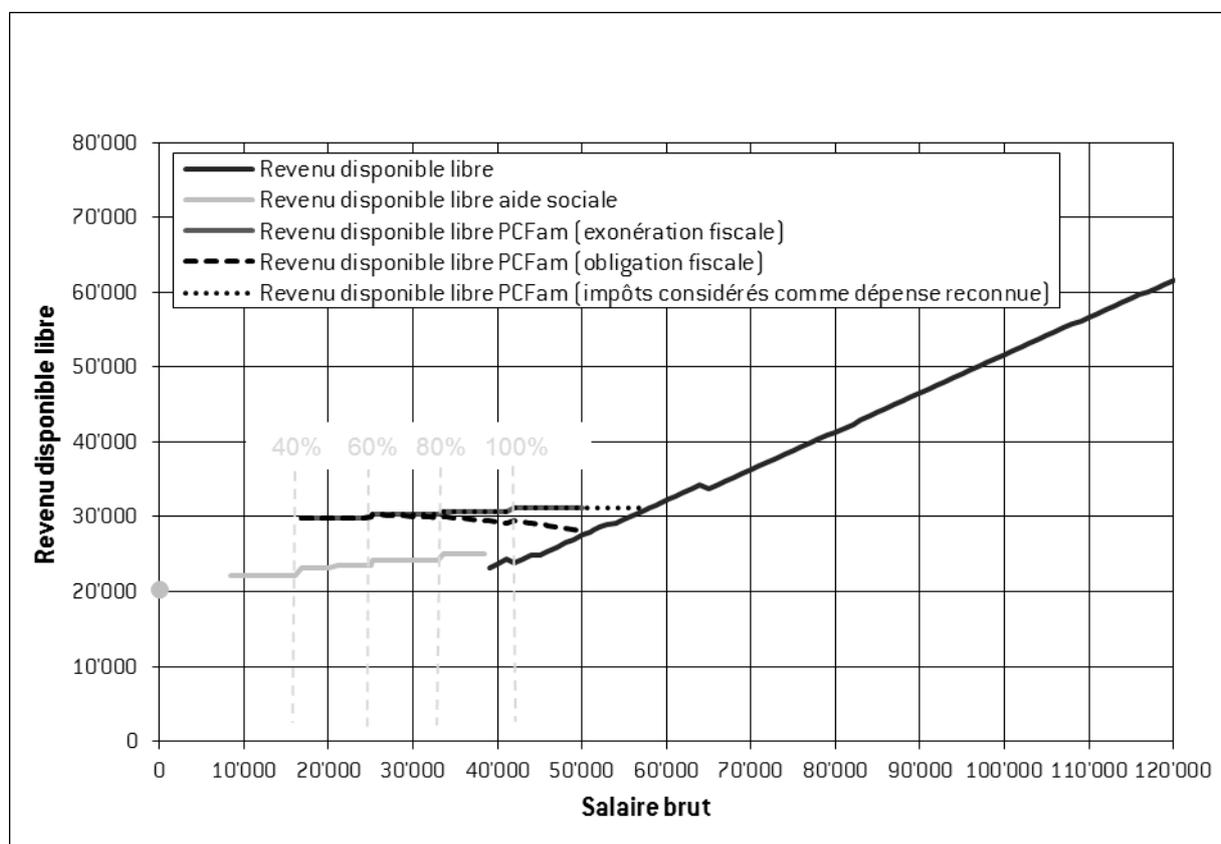
Un effet pervers significatif sur l'activité apparaît si le calcul des besoins ne tient pas compte des frais liés à l'accueil extrafamilial des enfants. Un effet pervers de ce type se produit chaque fois qu'une augmentation du revenu implique aussi une progression de dépenses sans que ces dernières soient prises en compte dans le calcul des besoins (par exemple les impôts).

Différentes options permettent pourtant de tenir compte des coûts de l'accueil extrafamilial des enfants dans le calcul des PCFam. Ces options sont exposées en lien avec le principe 5 des bonnes pratiques concernant les tarifs parentaux pour l'accueil extrafamilial des enfants.

La charge fiscale pesant sur un ménage représente un autre poste de dépenses important. Plusieurs possibilités sont à nouveau envisageables dans ce cas de figure : prise en compte des impôts dans le calcul des besoins, remise d'impôt pour les bénéficiaires de PCFam ou égalité de traitement fiscal en demandant aux ménages qui perçoivent des PCFam comme à ceux qui n'en

perçoivent pas de payer des impôts sur les revenus qu'ils tirent d'une activité lucrative. Tenir compte des impôts dans le calcul des besoins ne provoquerait ni effet de seuil ni effet pervers sur l'activité, mais cette solution reviendrait à octroyer aux bénéficiaires de PCFam des prestations pour pouvoir payer leurs impôts. Si seules les familles bénéficiant de PCFam peuvent profiter d'une remise de l'impôt, un effet de seuil se produit lorsque ces prestations prennent fin. Enfin, un effet pervers sur l'activité apparaît dans le cadre des PCFam lorsque toutes les familles sont soumises à l'obligation de payer des impôts : l'augmentation des revenus provenant d'une activité lucrative provoque en effet un accroissement de la charge fiscale sans que les PCFam tiennent compte de cette dépense supplémentaire. Le problème des interactions entre PCFam et impôts peut être résolu de deux façons : en veillant à ce que le minimum vital (selon les PC) soit exonéré d'impôts ou en instaurant, dans le cadre des PCFam, une franchise sur le revenu d'un niveau équivalant au minimum vital afin de compenser la progressivité de l'impôt.

G34 Revenu disponible libre avec des PCFam, illustration des diverses variantes en matière d'impôts (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

Le problème des interactions entre PCFam et impôts est fondamentalement analogue à celui que soulève l'imposition dans le cadre de l'aide sociale. Pour un exposé détaillé de cette dernière problématique, il convient de se reporter aux bonnes pratiques en matière d'impôts : les principes prévenant les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité analysés dans ce cadre sont également transposables aux PCFam.

5.4.4 Conclusion

Lors de l'introduction d'une nouvelle prestation visant à mieux assurer un risque social, il importe de veiller non seulement à l'efficacité et à la justice de la prestation envisagée, mais aussi à son insertion dans le système existant des prestations sous condition de ressources. Les bonnes pratiques exposées ci-dessus montrent, dans le cas des prestations complémentaires pour les familles (PCFam), comment il est possible de prévenir l'apparition d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité. Si l'octroi de ces prestations est conditionné à l'existence d'un revenu provenant d'une activité lucrative et est ainsi réservé aux seules familles de travailleurs pauvres, il est recommandé de définir les conditions d'accès sur la base d'un revenu hypothétique, plutôt que sur la base d'un revenu minimal provenant d'une activité lucrative. Une condition d'accès supplémentaire aux PCFam est l'âge des enfants. La limite d'âge doit être choisie en tenant compte des coûts (effectivement) générés par les enfants. Lorsqu'une famille remplit l'ensemble des critères d'accès et perçoit des PCFam, une franchise correspondant à un pourcentage de ses revenus provenant d'une activité lucrative doit lui être accordée afin d'éviter un effet pervers sur l'activité. C'est déjà ce que prévoit le régime des PC à l'AVS et à l'AI. Les interactions avec les autres prestations et les prélèvements sont également un élément essentiel à prendre en considération pour prévenir l'apparition d'effets indésirables. Les impôts et les dépenses liées à l'accueil extrafamilial des enfants peuvent en particulier venir grever le budget des ménages et doivent donc faire l'objet de dispositions spécifiques.

5.5 Bonnes pratiques en matière de tarifs parentaux pour l'accueil extrafamilial des enfants

5.5.1 Brève définition

L'offre et le coût de l'accueil extrafamilial des enfants sont décisifs pour concilier famille et travail. Il est en effet possible d'exercer une activité lucrative ou d'augmenter son taux d'occupation uniquement s'il existe une offre d'accueil adéquate pour les enfants et financièrement abordable. C'est pourquoi les tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants dans les institutions publiques sont par principe définis en fonction de la capacité financière des parents, la différence par rapport au coût intégral d'une place d'accueil étant financée par les pouvoirs publics. Dès lors, les tarifs parentaux peuvent être considérés comme des prestations sociales indirectes ayant pour but de mieux concilier famille et travail et de soutenir ainsi la couverture du minimum vital des familles. Dans certains cantons, la compétence pour régler les dispositions tarifaires en la matière appartient au canton, dans d'autres, c'est aux communes d'en décider et, dans l'affirmative, d'instaurer ou non des dispositions tarifaires uniformes.

5.5.2 Pourquoi recommander de bonnes pratiques ?

L'organisation concrète d'un système tarifaire se traduit toujours en incitations à exercer une activité lucrative. La définition de bonnes pratiques sous l'angle des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité peut donc aider les communes et les cantons qui procèdent à une adaptation de leurs dispositions tarifaires pour l'accueil extrafamilial des enfants (ou qui changent leur réglementation à ce sujet) à mettre en place un système qui permette effectivement de mieux concilier famille et travail. Dans ce but, les pages qui suivent se concentrent sur les contributions parentales en s'intéressant exclusivement aux effets de seuil et aux effets pervers sur l'activité lucrative. Les affirmations qui y sont faites se basent sur l'analyse des dispositions tarifaires de garderies pour enfants en âge préscolaire bénéficiant de subventions publiques, mais elles peuvent également convenir à d'autres structures d'accueil.

Les bonnes pratiques proposées ici ne constituent pas un mode d'emploi pour une harmonisation à l'échelle nationale. Il n'est en effet pas possible d'aborder ici le problème des tarifs très inégaux en Suisse de l'accueil extrafamilial des enfants. De même, ce document ne traite pas les différences que l'on peut constater dans l'offre et dans d'autres aspects de l'accueil extrafamilial des enfants. Afin d'améliorer la coordination intercantonale dans ce domaine, la CDAS a élaboré à l'intention des cantons des recommandations pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance⁴⁶.

5.5.3 Principes pour l'organisation des tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants

Les principes discutés ci-dessous sont illustrés à l'aide d'exemples graphiques. Tous les graphiques y représentent l'évolution du revenu disponible libre et de la contribution parentale pour une famille monoparentale avec un enfant, à titre d'exemple. On part de l'hypothèse que la mère ayant seule la charge de l'enfant travaille à 100 % et place son enfant pendant cinq jours par semaine dans une institution d'accueil. La charge qui en résulte pour le revenu disponible libre et, indirectement, l'évolution du revenu disponible libre dépendent fortement de ces hypothèses, mais

46 Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS (2011) Recommandations sur l'accueil extrafamilial de la prime enfance. URL : www.cdass.ch.

les affirmations essentielles concernant la création d'incitations à exercer une activité lucrative ne changeraient pas si on prenait pour exemples d'autres formes de ménage ou de famille.

5.5.3.1 Principes prévenant les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité

Principe 1 : Modèle proportionnel linéaire

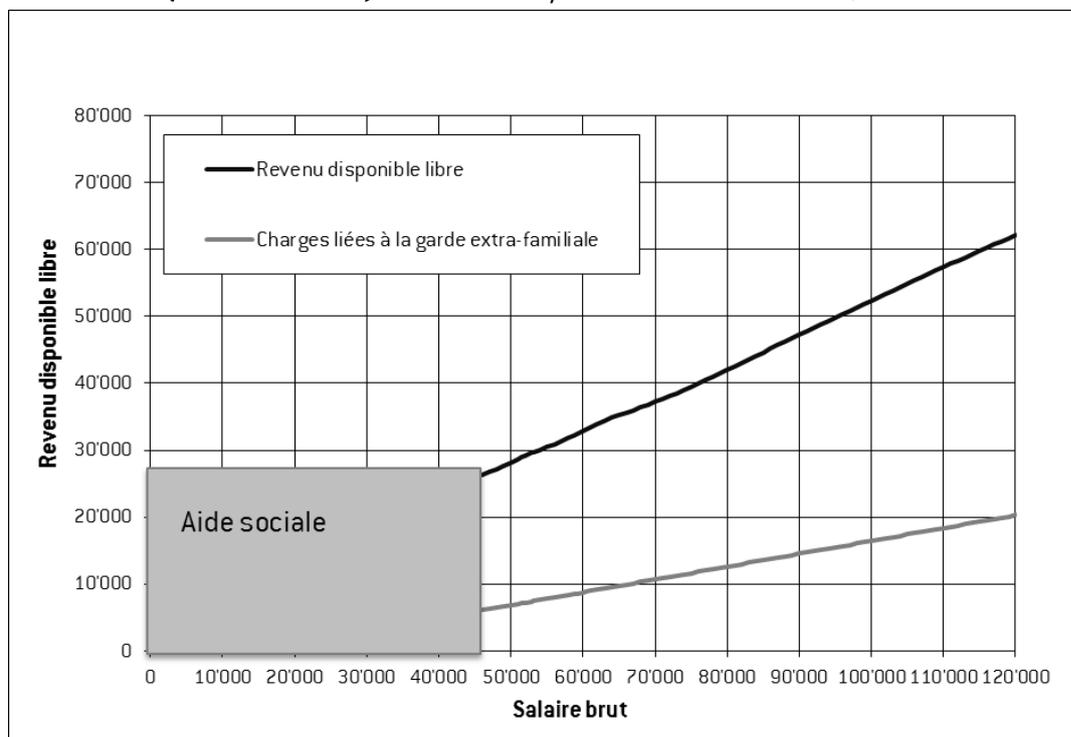
La contribution parentale à l'accueil extrafamilial des enfants est calculée selon un pourcentage du revenu déterminant (modèle linéaire).

Explication

Il existe en principe deux possibilités de fixer la contribution des parents en fonction de la capacité financière du ménage : selon un modèle échelonné ou selon un modèle linéaire. Dans un modèle linéaire, la contribution des parents est calculée selon un pourcentage du revenu déterminant : elle augmente donc régulièrement en fonction du revenu. Un tel modèle ne génère aucun effet de seuil ni, idéalement, aucune incitation défavorable à l'activité lucrative. Le graphique G35 montre l'évolution du revenu disponible libre du ménage (courbe bleue) pour des salaires bruts compris entre 0 et 120 000 francs, ainsi que celle de la contribution des parents en fonction du salaire brut pour un emploi à plein temps (courbe verte). Dans un modèle linéaire, les deux courbes ne présentent pas de seuils et montent régulièrement en fonction du revenu.

On pourrait en principe aussi imaginer un modèle progressif, dans lequel le pourcentage de la contribution augmenterait en même temps que le revenu. Non linéaire, un tel modèle pourrait induire des effets pervers sur l'activité dans les segments de revenu supérieurs, si la progression est trop forte. C'est pourquoi il est préférable qu'un modèle proportionnel soit linéaire et que tous les ménages paient le même pourcentage de leur revenu déterminant. Il n'en reste pas moins que la linéarité d'un modèle tarifaire est toujours limitée au segment compris entre le tarif minimal et le tarif maximal (voir à ce propos le principe 2).

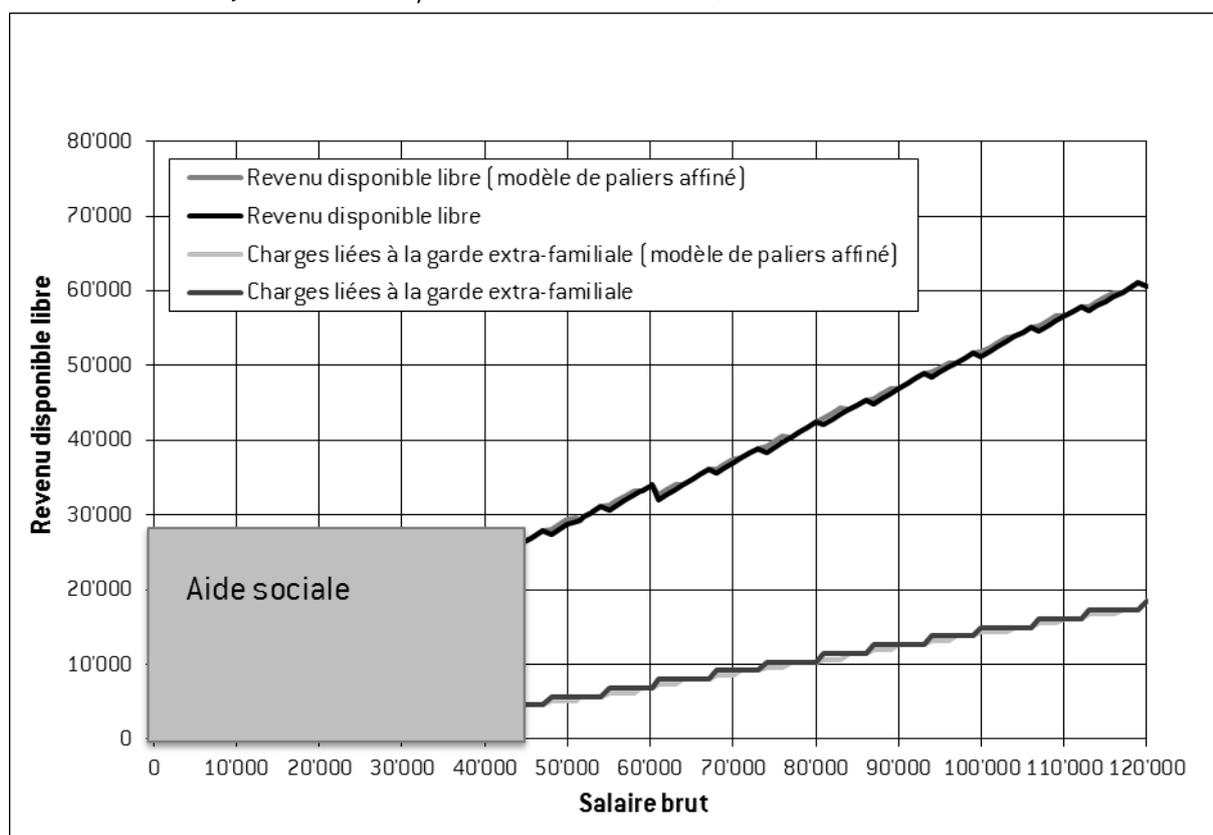
G35 Organisation des tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants ne générant pas d'effet de seuil (modèle linéaire). Famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans



Source : graphique original

Dans un **modèle échelonné**, on définit plusieurs tranches de revenu dont chacune est associée à une contribution parentale donnée. Ce modèle a l'inconvénient de produire un effet de seuil au passage d'une tranche de revenu à une autre. Ainsi, lorsqu'une famille, suite à une légère augmentation du revenu, passe à la tranche de revenu supérieure, les coûts de l'accueil extrafamilial augmentent considérablement, ce qui se traduit par une baisse du revenu disponible libre malgré une augmentation du revenu provenant d'une activité lucrative. Le graphique G36 illustre cette situation⁴⁷. En principe, on constate que moins il y a de tranches de revenu, plus la différence entre les contributions parentales correspondant aux différentes tranches est grande, et plus les effets de seuil sont donc importants. Il est évident que différents facteurs entrent en ligne de compte dans le choix du modèle. Si l'on opte pour un modèle échelonné en dépit des effets de seuil, on peut minimiser ceux-ci en définissant des tranches de revenu aussi fines que possible : plus il y aura de tranches de revenu, moins l'augmentation de la contribution parentale sera grande au passage à la tranche supérieure. Le graphique G36 montre que cela permet de réduire les seuils de contribution (courbe vert clair) et de lisser l'évolution du revenu disponible libre (courbe bleu clair). Il faut toutefois noter qu'un modèle échelonné génère par définition des effets de seuil, même minimes.

G36 Organisation des tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants avec effets de seuil (modèle échelonné). Famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans



Source : graphique original

En ce qui concerne ce premier principe, on peut retenir en résumé qu'un modèle linéaire est la meilleure solution pour calculer les tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants. Mais même dans un modèle échelonné, on peut minimiser les effets de seuil en définissant des paliers

⁴⁷ Le seuil un peu plus important pour un salaire brut de 60 000 francs est dû à l'interaction avec la réduction individuelle des primes.

aussi nombreux et par conséquent aussi petits que possible pour les contributions parentales. Par ailleurs, même un modèle linéaire peut générer des effets pervers sur l'activité. On peut l'éviter en tenant compte des autres principes discutés ci-dessous.

Principe 2 : Niveau du pourcentage

Le pourcentage du revenu déterminant ne doit pas être fixé trop haut, pour éviter que la progression ne soit trop forte, ce qui réduirait l'incitation à exercer une activité lucrative. En outre, le segment concerné par ce pourcentage doit être coordonné avec l'application de tarifs minimal et maximal.

Explication

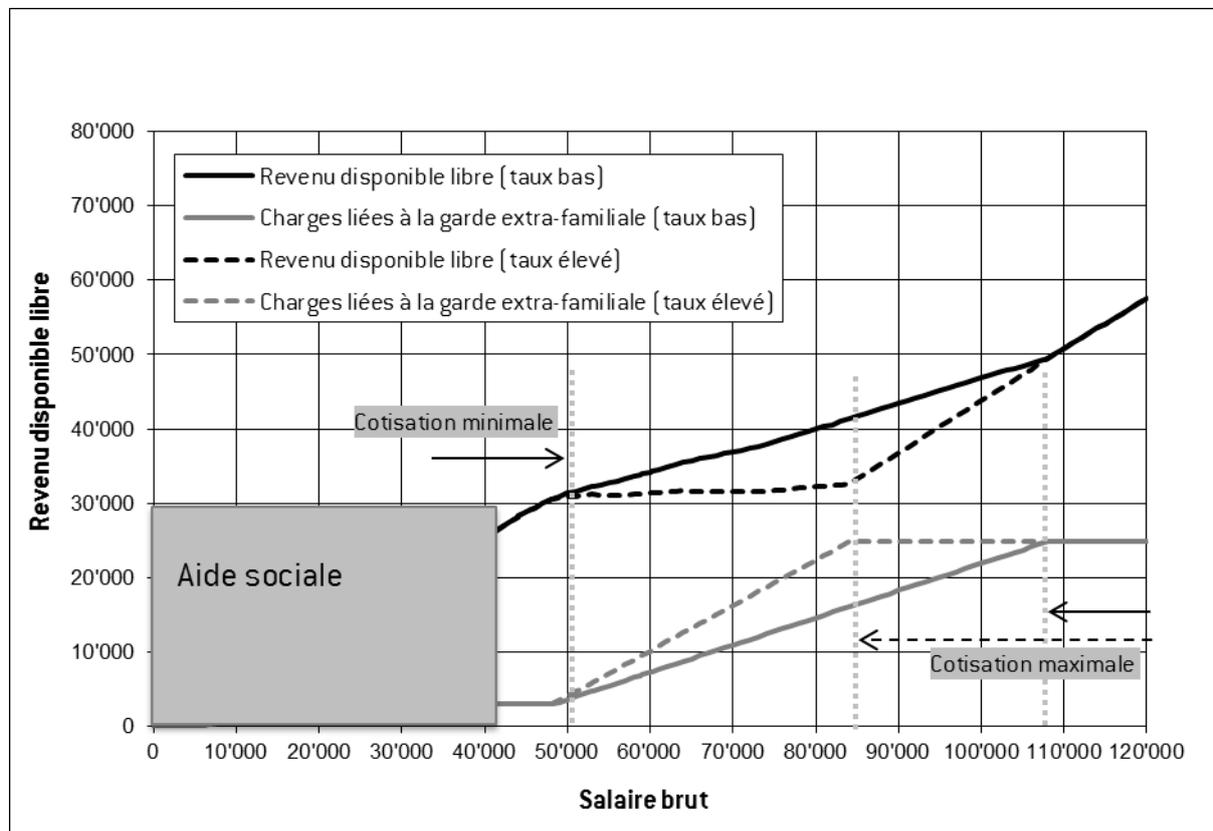
Que l'on opte pour un modèle échelonné ou pour un modèle linéaire, le principe de la fixation des tarifs en fonction de la capacité financière du ménage connaît des limites puisque, dans les institutions subventionnées par les pouvoirs publics, la tarification oscille entre un minimum et un maximum. Le montant minimal (appelé aussi tarif social) s'applique à tous les ménages situés au-dessous d'une limite de revenu donnée. Le montant maximal est perçu auprès des ménages qui dépassent l'autre limite de revenu. On n'approfondira pas ici la question du niveau précis des tarifs minimal et maximal, car seule la coordination avec le modèle linéaire importe pour éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Il faut toutefois être conscient que, pour diverses raisons, la fixation des montants minimal et maximal est une question complexe⁴⁸.

La fixation des montants minimal et maximal, des limites de revenu et du pourcentage appliqué se répercute sur l'incitation à exercer une activité lucrative et sur la progression dans le segment concerné par la tarification linéaire ; elle doit donc être coordonnée. Le graphique G3 montre l'évolution du revenu disponible libre pour un modèle linéaire avec un montant minimal de 3 000 francs par an et un montant maximal de 25 000 francs pour la garde d'un enfant cinq jours par semaine. La courbe bleue continue indique l'évolution de revenu disponible libre. Jusqu'à un salaire annuel brut de 48 000 francs, la famille paie le montant minimal et, à partir d'un salaire brut de 108 000 francs, le montant maximal. Dans les segments concernés par les montants minimal ou maximal, l'augmentation du revenu disponible libre est plus marquée, parce que les dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial des enfants restent constantes lorsque le revenu augmente (voir courbe verte continue). L'effet du modèle linéaire se fait sentir sur le segment compris entre le montant minimal et le montant maximal. Ici, la progression du revenu disponible libre est moindre, car tant le revenu que les dépenses vouées à l'accueil extrafamilial augmentent. La mesure dans laquelle le revenu disponible libre s'accroît en cas d'augmentation du salaire brut dépend du pourcentage du revenu qui est déterminant pour la fixation de la contribution parentale. Plus ce pourcentage est élevé, plus la progression est forte et plus vite le montant maximal est atteint. La courbe en pointillé correspond au même modèle avec l'application d'un pourcentage plus élevé. Là, le montant maximal est déjà atteint avec un salaire brut annuel de 85 000 francs. Une forte incitation à augmenter son taux d'occupation se fait sentir à partir de ce revenu. Par contre, pour le segment de revenu compris en 48 000 et 85 000 francs, la progression est si forte

48 Voici quelques-unes des raisons citées par le groupe d'experts : le tarif minimal doit être abordable pour le segment des bas revenus, mais en même temps l'accueil extrafamilial ne doit pas revenir moins cher que la garde par les parents eux-mêmes ; le tarif maximal, dans les institutions publiques ou bénéficiant d'une garantie de déficit des pouvoirs publics, ne doit pas dépasser le coût complet de la place d'accueil (voir à ce propos le rapport du Surveillant des prix, Département fédéral de l'économie [DFE] 2011, Maximaltarife in Kindertagesstätten [en allemand seulement], www.preisueberwacher.admin.ch) ; mais si le tarif maximal est inférieur au coût complet, les pouvoirs publics subventionnent également l'accueil extrafamilial pour le segment des hauts revenus ; enfin, beaucoup de structures d'accueil ne connaissent pas leurs coûts complets.

que le revenu disponible libre n'évolue pas, même si le salaire brut augmente. Si la progression était encore plus forte, elle aurait même un effet pervers sur l'activité.

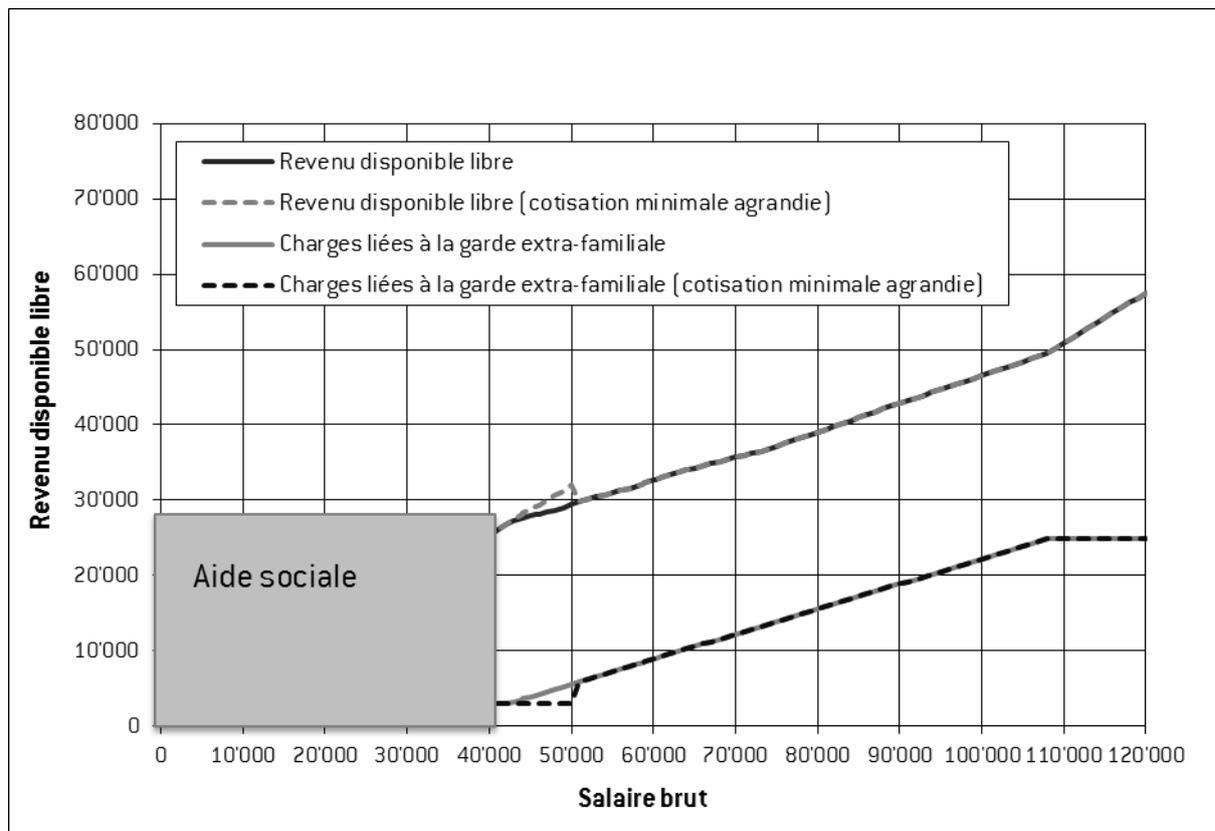
G37 *Modèle linéaire entre un montant minimal et un montant maximal, avec application d'un pourcentage bas ou élevé (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)*



Source : graphique original

Le graphique G37 montre aussi que les limites de revenu en-deçà et au-delà desquelles on paie le montant minimal ou maximal dépendent de la fixation de ces deux montants et du pourcentage appliqué au revenu déterminant. Si, pour des considérations politiques, on entend déplacer ces limites (par ex. pour que le montant minimal ne soit accordé qu'aux ménages ne dépassant pas le minimum vital, ou pour que seule la classe moyenne inférieure bénéficie de tarifs subventionnés), l'ensemble du modèle doit être adapté en conséquence. Le graphique G38 montre l'exemple d'un modèle linéaire dans lequel on a décidé d'appliquer le tarif minimal non seulement aux ménages qui ne dépassent pas ou que de peu le minimum vital (bénéficiaires de l'aide sociale et segment immédiatement supérieur), mais aussi aux bas revenus (jusqu'à 50 000 francs de salaire brut annuel). Pour les autres segments de revenu, le modèle reste inchangé. Il résulte de l'extension du segment concerné par le tarif minimal que le coût de l'accueil extrafamilial augmente brusquement pour un ménage qui n'a juste plus droit à ce tarif. Il se crée donc un effet de seuil, comme on le voit sur la courbe du revenu disponible libre (courbe bleue en pointillé). Si l'on entend fixer des limites de revenu déterminées, le reste du modèle (dans ce cas, le pourcentage) doit être adapté en conséquence, autrement dit il faut choisir un pourcentage qui n'induit pas une hausse brusque du tarif au moment où le tarif minimal ne s'applique plus.

G38 *Modèle linéaire entre un montant minimal et un montant maximal, avec montant minimal appliqué à des revenus plus élevés (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)*



Source : graphique original

En ce qui concerne le principe 2, on retiendra qu'il n'est pas possible de dire précisément à partir de quel pourcentage un effet pervers sur l'activité se produit, car cela varie beaucoup d'un canton à l'autre et dépend fortement de la conception des autres prestations sous condition de ressources et du système fiscal. De plus, le choix de faire supporter plus ou moins lourdement les charges de l'accueil extrafamilial des enfants à des segments de revenu donnés est en fin de compte une décision politique. Mais il est certain que l'option d'un pourcentage élevé du revenu déterminant se traduit par une forte progression des tarifs effectifs et réduit du même coup l'incitation à exercer une activité lucrative ou à augmenter son taux d'occupation. Il faut en outre que les segments de revenu concernés par les tarifs minimal ou maximal soient coordonnés avec le segment auquel s'applique la tarification linéaire, afin d'éviter l'apparition d'un effet de seuil entre un segment et le suivant.

Principe 3 : Rabais

Les familles qui ont un besoin élevé de prise en charge des enfants obtiennent un rabais, de manière à assurer la proportionnalité entre leur capacité financière et leurs dépenses globales au titre de l'accueil extrafamilial des enfants.

Explication

Une famille qui place plusieurs enfants dans une structure d'accueil extrafamilial peut voir ses dépenses augmenter considérablement. Cette hausse peut s'avérer telle qu'une augmentation du taux d'activité devient financièrement inintéressante du fait que le coût d'une journée supplémentaire d'accueil dépasse le revenu réalisé dans le même temps. Il se crée donc un effet pervers sur l'activité, surtout pour les couples à deux revenus ayant plus d'un enfant. Cet effet

dépend également de la répartition du revenu entre les conjoints : dans le pire des cas, l'un d'eux n'a même aucun intérêt financier à exercer une activité lucrative⁴⁹. Pour éviter un tel effet et assurer la proportionnalité entre la capacité financière des parents et leurs dépenses globales au titre de l'accueil extrafamilial, la solution peut être d'introduire des rabais. En principe, trois sortes de rabais sont possibles ; ils peuvent aussi être combinés.

Rabais de ménage : il sert à mieux tenir compte de la capacité financière du ménage et permet de décharger les familles de façon plus ciblée. Le rabais de ménage se fonde sur le revenu déterminant et se calcule sur la base de la taille de la famille. Il est indépendant du nombre d'enfants pris en charge dans une structure d'accueil et du nombre de journées de prise en charge. Le rabais de ménage peut être accordé par ex. sous la forme d'une déduction par enfant sur le revenu déterminant, ou d'une déduction selon le nombre de membres du ménage.

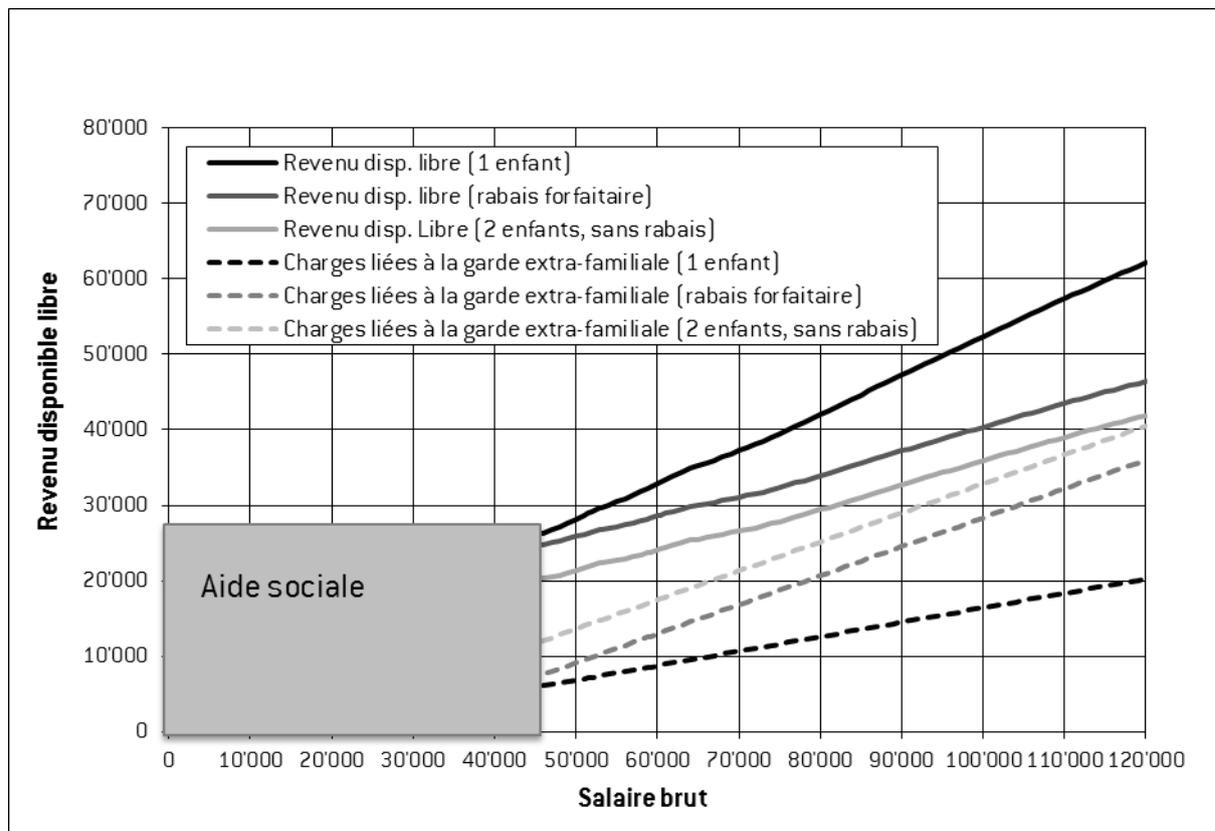
Rabais pour frères et sœurs : il vise à décharger financièrement les familles qui confient plus d'un enfant à une structure d'accueil extrafamilial, afin que les familles avec plusieurs enfants aient aussi un intérêt à exercer une activité lucrative. Le rabais pour frères et sœurs consiste en une subvention accordée lorsqu'une famille recourt à l'accueil extrafamilial pour deux enfants ou davantage. Il peut être octroyé par ex. sous la forme d'une réduction forfaitaire du tarif appliqué au deuxième enfant. Il peut aussi être proportionnel, et consister par ex. en une réduction de 30 % pour le deuxième enfant.

Rabais de quantité : il vise à décharger les familles ayant un besoin élevé de prise en charge des enfants, ce besoin se mesurant en nombre d'enfants et de journées de prise en charge. Il répond au constat fait qu'à partir d'un certain taux d'occupation et avec plus d'un enfant, il n'est plus intéressant financièrement de travailler davantage. Le rabais de quantité doit décharger les familles qui ont besoin d'un taux d'occupation élevé pour assurer leur subsistance et qui, de ce fait, ont aussi un besoin élevé de prise en charge des enfants. Il se base sur le temps de prise en charge nécessaire par l'ensemble du ménage. Celui-ci bénéficie d'un rabais calculé d'après le nombre de journées de prise en charge : plus ce nombre est élevé, plus le rabais est important. Si la famille confie plusieurs enfants à une structure d'accueil, les journées de chacun peuvent s'additionner. Pour éviter que les rabais n'incitent les parents à recourir à l'accueil extrafamilial des enfants en dehors de leur temps de travail, on peut par exemple faire dépendre le droit à une subvention d'un taux d'occupation donné.

Le graphique G39 montre la diminution du revenu disponible libre d'un ménage monoparental lorsqu'un deuxième enfant est placé dans une institution d'accueil extrafamilial qui n'accorde pas de rabais (courbe bleu clair en pointillé), l'hypothèse étant que les enfants sont pris en charge cinq jours par semaine et que le parent travaille à 100 %. Comme le graphique représente uniquement la situation avec cinq jours d'accueil, il ne permet pas de se prononcer sur le taux marginal d'imposition d'une journée d'accueil supplémentaire ni d'illustrer l'effet pervers sur l'activité qui pourrait en résulter. Il permet toutefois de montrer à titre d'exemple les fortes répercussions que les dépenses pour l'accueil extrafamilial d'un enfant supplémentaire peuvent avoir sur le revenu disponible libre. Le graphique montre l'exemple d'un rabais proportionnel de 30 % accordé pour le deuxième enfant de la famille pris en charge par la même structure (courbe bleu clair continue). Cette réduction du tarif se traduit par une augmentation du revenu disponible libre par rapport à la situation sans rabais (courbe bleu clair en pointillé).

49 Voir à ce sujet Bütler, M. (2009). L'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes. Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik. Universität St.Gallen. www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html.

G39 *Modèle linéaire avec et sans rabais pour frères et sœurs (famille monoparentale avec un resp. deux enfants, 3½ et 5 ans)*



Source : graphique original

5.5.3.2 Principes pour la coordination avec d'autres prestations

Principe 4 : Harmonisation avec d'autres prestations

L'octroi d'autres prestations sociales doit tenir compte de manière appropriée des dépenses générées par l'accueil extrafamilial des enfants.

Explication

Selon les besoins, les frais dus à l'accueil extrafamilial des enfants peuvent constituer un poste de dépenses considérable pour le ménage. Et même si la conception du système tarifaire pour cet accueil ne provoque ni effets de seuil ni effets pervers sur l'activité lucrative, de tels effets peuvent surgir dans l'interaction avec d'autres prestations sociales. Cela dépend de la manière dont le système cantonal des transferts est coordonné avec celui des impôts. Un règlement définissant clairement l'ordre dans lequel les prestations sont octroyées permet en général de prévenir ce risque. Les lois d'harmonisation ont précisément pour objectif de gérer les effets conjugués des prestations sociales et des impôts. Ainsi, c'est dans le concept d'harmonisation que l'on définit notamment si les frais d'accueil extrafamilial des enfants sont compris dans le calcul des besoins à titre de frais d'acquisition du revenu ou non.

Il importe de faire en sorte que la prise en compte du **coût de l'accueil extrafamilial des enfants en tant que dépense reconnue** dans le contexte d'autres prestations sociales contribue à éviter les effets pervers sur l'activité. Cela peut toutefois engendrer une logique circulaire et entraîner certains problèmes.

Si les dépenses dues à l'accueil des enfants ne sont **pas reconnues comme frais d'acquisition du revenu**, elles peuvent en effet renforcer les effets pervers sur l'activité lucrative provenant d'une autre prestation de transfert. Ou alors, en interaction avec la réduction linéaire d'autres prestations sociales, elles peuvent générer une incitation à ne pas exercer d'activité lucrative. En revanche, la fixation d'une franchise sur le revenu suffisamment importante dans les autres prestations sociales peut prévenir les effets pervers sur l'activité lucrative, même si le coût de l'accueil extrafamilial des enfants n'est pas pris en compte à titre de frais d'acquisition du revenu.

En revanche, le **remboursement séparé** des frais dus à l'accueil extrafamilial des enfants à tous les ménages bénéficiaires d'une autre prestation peut produire un effet de seuil, puisque les autres ménages, ceux sans droit à cette prestation, ne bénéficient pas du remboursement de leurs dépenses pour l'accueil extrafamilial des enfants. On trouvera à titre d'exemple une discussion détaillée sur les façons de régler les effets conjugués des contributions parentales à l'accueil extrafamilial des enfants et d'une autre prestation sociale dans les bonnes pratiques en matière d'avance sur contributions d'entretien.

Il importe que les dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial des enfants soient prises en compte dans l'**aide sociale** également. Dans ce domaine, une coordination avec le tarif minimal de l'accueil extrafamilial peut produire une harmonisation, mais aussi un effet de seuil. Un tel effet se produit si le tarif minimal n'est appliqué qu'aux ménages à l'aide sociale et qu'un tarif plus élevé intervient dès que le ménage n'a plus droit à l'aide sociale. Si le tarif minimal s'applique au-delà du minimum vital, un tel effet de seuil en conjonction avec l'aide sociale pourra être évité.

En résumé, on retiendra qu'au moment de définir un règlement des contributions parentales à l'accueil extrafamilial des enfants, il faut dans tous les cas tenir compte de la manière dont ce poste de dépenses est considéré dans les autres prestations sociales, et dans l'aide sociale en particulier, si l'on veut prévenir tout effet pervers sur l'activité lucrative et tout effet de seuil.

5.5.4 Conclusion

Un système équilibré des tarifs parentaux pour l'accueil extrafamilial des enfants est crucial si l'on entend faire en sorte que l'activité lucrative soit payante pour toutes les familles, indépendamment de leur segment de revenu. L'analyse a montré qu'un modèle tarifaire linéaire définissant les contributions parentales en fonction d'un pourcentage du revenu est le mieux à même d'éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative. Si l'on choisit néanmoins un modèle échelonné, on peut minimiser les effets de seuil en optant pour des paliers aussi nombreux et donc aussi petits que possible. Mais même dans un modèle linéaire, les tarifs ne sont déterminés par un pourcentage fixe du revenu déterminant que pour un segment donné, car tous les modèles tarifaires vont d'une contribution minimale (ou tarif social) à une contribution maximale. Pour éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité, il importe de coordonner les segments de revenu auxquels s'appliquent le tarif minimal et le tarif maximal avec ceux du système linéaire. Pour éviter l'apparition d'incitations à ne pas exercer d'activité lucrative chez les familles qui placent plusieurs enfants dans une structure d'accueil extrafamilial, le meilleur moyen est d'introduire des rabais. Il existe trois types de rabais, qui peuvent aussi être combinés : en fonction de la taille du ménage, pour frères et sœurs, ou en fonction du volume de prestations. Si l'on veut éviter les effets de seuil, il sera également judicieux d'introduire des tarifs horaires au lieu de facturer par journées ou par demi-journées. Enfin, pour prévenir tout effet de seuil et tout effet pervers sur l'activité lucrative dû à l'interaction du modèle tarifaire avec d'autres prestations sociales, il s'agit de définir à quel titre les dépenses occasionnées par l'accueil extrafamilial des enfants sont considérées dans l'évaluation des besoins pour d'autres transferts.

5.6 Bonnes pratiques : impôts

5.6.1 Brève définition et exposé de la problématique

Les cantons jouissent en Suisse d'une grande autonomie dans le domaine fiscal et fixent par conséquent leurs propres principes en matière d'imposition des revenus. Alors que l'existence de généreuses déductions garantit de fait une exonération du minimum vital dans le régime de l'impôt fédéral direct, les ménages à bas revenus continuent d'être soumis à l'impôt dans de nombreux cantons, même s'ils le sont à des degrés très divers. En ce qui concerne la problématique des effets de seuil, il est intéressant de connaître la pratique générale en matière d'imposition des bénéficiaires de l'aide sociale et des ménages à faibles revenus. Une inégalité de traitement entre ces deux groupes conduit à des effets de seuil au point de transition entre l'aide sociale et les revenus auxquels s'appliquent les autres systèmes de prestations et les prélèvements. Une égalité de traitement peut en revanche, dans certaines circonstances, avoir des effets pervers sur l'activité et provoquer de nouvelles disparités au sein du groupe des bénéficiaires de l'aide sociale. Diverses pistes sont proposées pour résoudre ce problème. Pour prévenir l'apparition d'effets indésirables, il convient aussi de veiller à l'équilibre des barèmes de l'impôt.

5.6.2 Pourquoi recommander de bonnes pratiques ?

Les présentes bonnes pratiques ne s'intéressent à l'imposition des bas revenus que sous l'angle de la prévention des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Elles ne se prononcent donc pas sur les politiques fiscales des cantons dans leur ensemble et s'abstiennent de porter un jugement sur les divers mécanismes cantonaux de redistribution. Ces bonnes pratiques visent plutôt à mettre en évidence les effets indésirables qui peuvent résulter des interactions entre l'aide sociale et le système de prélèvement, mais aussi à formuler, à l'attention des décideurs, des principes de nature à améliorer la justice fiscale horizontale et verticale parmi les bas salaires. Le but de ces réflexions est, autant que possible, de formuler différentes options à même d'atteindre cet objectif. Des contraintes institutionnelles et politiques peuvent néanmoins parfois entraver la mise en œuvre de ces principes dans des contextes particuliers.

5.6.3 Prévention des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité résultant de l'imposition des bas revenus

5.6.3.1 Principe prévenant les effets de seuil

Principe 1 : Egalité de traitement fiscal entre les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative et les bas salaires sans droit à l'aide sociale

Les bénéficiaires de l'aide sociale ne font l'objet d'aucun report dans le paiement de leurs impôts. Les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative sont soumis au même traitement fiscal que les ménages à faibles revenus qui ne bénéficient pas de l'aide sociale.

Explication

La loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes prévoit l'exonération fiscale des prestations de l'aide sociale. Si cette disposition ne s'étend en principe pas aux revenus provenant d'une activité lucrative, les bénéficiaires de l'aide sociale ne paient en pratique souvent pas d'impôts, même s'ils exercent une telle activité. Les services d'aide sociale de nombreux cantons cherchent en effet à éviter une imposition dans ce cas de figure : soit ils conviennent avec l'administration fiscale d'une pratique générale de remise d'impôt, soit ils formulent au cas par cas des demandes de report d'impôt. A l'inverse, les ménages dont les revenus ne donnent plus droit à

l'aide sociale n'ont généralement pas droit à une remise ou à un report de l'impôt et doivent donc s'acquitter de la charge fiscale correspondant normalement au montant de leurs revenus. Selon la taille du ménage, le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale⁵⁰ et la politique fiscale du canton, la charge fiscale peut se chiffrer en milliers de francs à la sortie de l'aide sociale. Le revenu disponible libre des ménages à bas salaires peut s'en trouver significativement réduit et devenir inférieur à celui des bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui contrevient au principe de la justice horizontale.

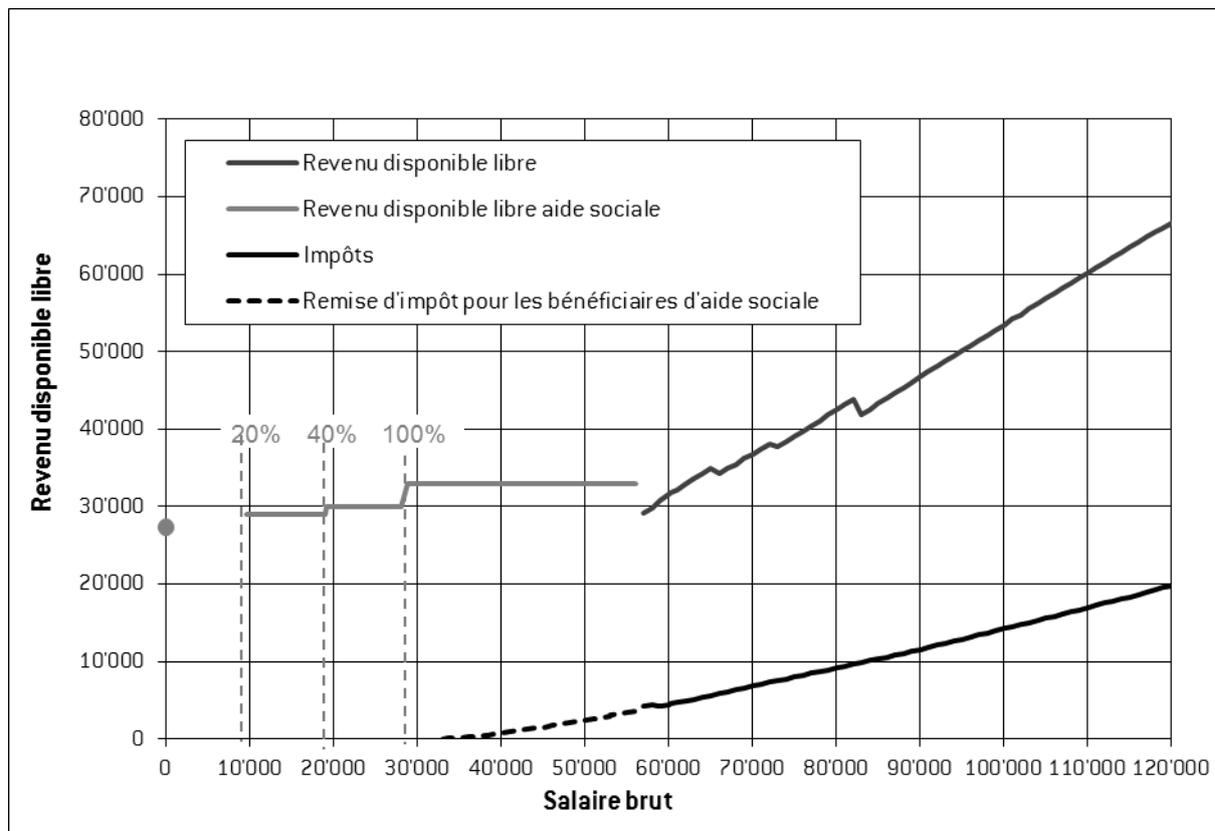
Le fait que les bénéficiaires de l'aide sociale soient par principe exemptés d'impôts alors que des ménages aux revenus comparables mais sans droit à l'aide sociale y sont au contraire assujettis soulève un problème d'inégalité de traitement. Cet assujettissement peut en outre exposer les ménages à bas salaires à des effets de seuil.

Cette inégalité de traitement est représentée par le graphique G40. L'axe horizontal du graphique indique le salaire brut et l'axe vertical le revenu disponible libre. La courbe rouge reflète l'évolution du revenu disponible libre dans le cadre de l'aide sociale. La courbe bleue correspond à l'évolution du revenu disponible libre en fonction du salaire brut au-delà du segment de revenu donnant droit à l'aide sociale⁵¹. Dans cet exemple, les ménages qui exercent une activité lucrative et ont droit à l'aide sociale obtiennent une remise ou un report de leurs impôts ; les ménages à bas salaires doivent au contraire payer normalement leurs impôts. L'assujettissement commence donc logiquement dès la sortie de l'aide sociale, soit pour un salaire brut de 56 000 francs dans cet exemple. Etant donné la situation familiale considérée, les impôts s'élèvent alors à environ 3 800 francs. Le revenu disponible libre s'en trouve réduit d'autant, ce qui constitue un effet de seuil pour ce ménage. Il faudrait à ce dernier gagner environ 8 000 francs de plus par année pour retrouver le même revenu disponible libre que la famille ayant une situation de revenu similaire mais bénéficiant encore de l'aide sociale.

50 Voir à ce propos les bonnes pratiques visant à prévenir les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans l'aide sociale. Les cantons qui tiennent compte des éléments incitatifs dans la définition de la limite de revenu donnant droit à l'aide sociale versent des prestations même aux ménages dont les revenus provenant d'une activité lucrative sont plus élevés. La charge fiscale qui s'applique juste au-dessus de la limite de revenu en est d'autant plus élevée ; quant à un éventuel effet de seuil, il se manifeste de façon encore plus marquée lorsque les ménages qui bénéficient de l'aide sociale et ceux qui n'en bénéficient pas ne sont pas égaux devant l'impôt.

51 Pour des données plus précises concernant le mode de calcul, la définition du revenu disponible libre et les cas types utilisés, voir les ch. 1.3 et 2.1 du présent rapport.

G40 Effet de seuil généré par la charge fiscale intervenant après la sortie de l'aide sociale (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)



Source : graphique original

Une autre pratique, également répandue dans les cantons, consiste à ne pas accorder de report ou de remise d'impôt aux bénéficiaires de l'aide sociale qui exercent une activité lucrative et à les assujettir à l'impôt au même titre que les autres ménages actifs. L'assujettissement commence dès que la limite de l'exonération fiscale est franchie. Les ménages assujettis doivent payer leurs impôts au moyen des prestations sociales qui leur sont allouées, des revenus qu'ils tirent d'une activité lucrative et de la franchise sur le revenu qui leur est reconnue dans la plupart des cantons. Le plafonnement de cette franchise s'avère à cet égard problématique, comme cela sera exposé plus en détail par la suite.

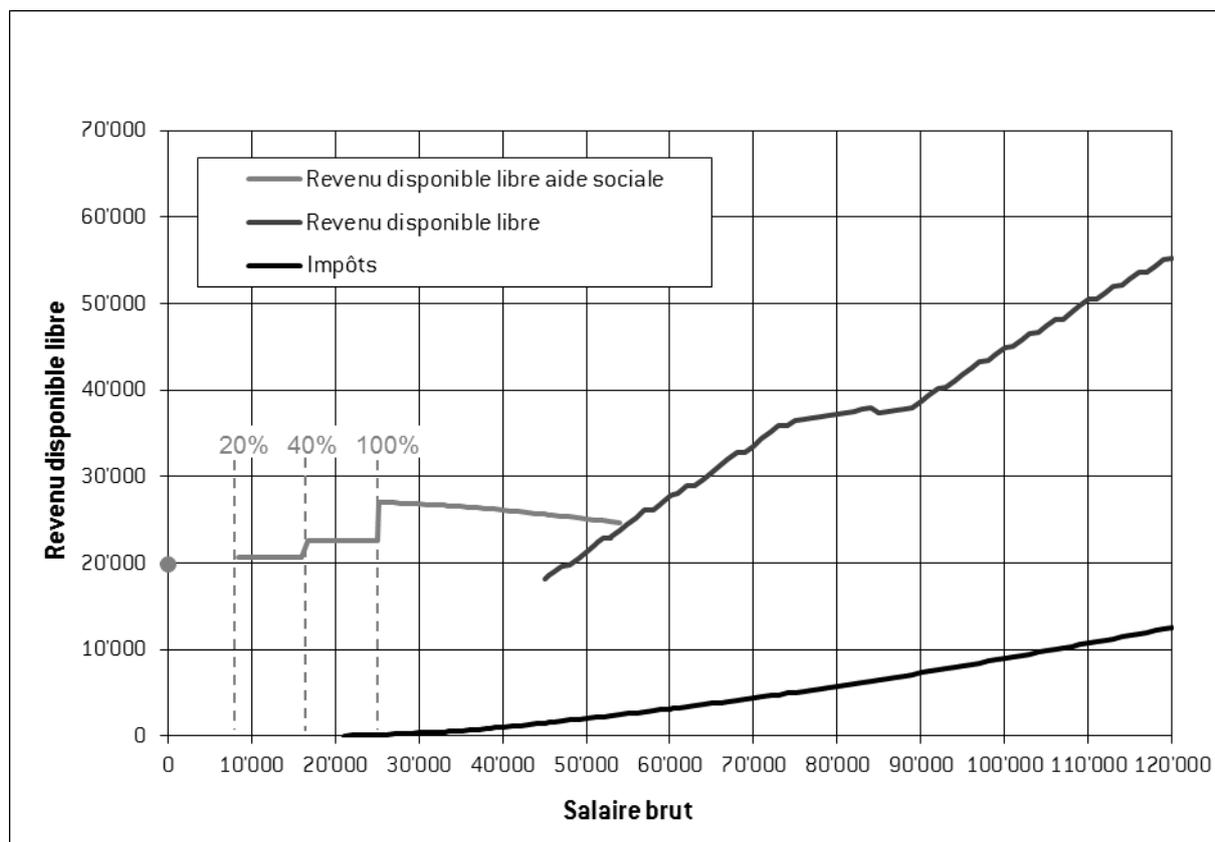
L'imposition des revenus des bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative permet de résoudre le problème de l'inégalité de traitement entre les ménages bénéficiant de l'aide sociale et les ménages qui, parce que leurs revenus ne sont que très légèrement supérieurs, ne peuvent pas y prétendre. Mais cette disposition engendre à son tour une inégalité de traitement entre les ménages de la première catégorie. Ce problème découle de l'organisation de l'aide sociale.

Un système incitatif a été mis en place suite à l'introduction, en 2005, des nouvelles normes de la CSIAS pour le concept et le calcul de l'aide sociale, normes auxquelles se conforme la pratique de 23 cantons dans ce domaine. Ce système octroie aux bénéficiaires de l'aide sociale une franchise, correspondant à une part de leurs revenus provenant d'une activité lucrative (FR). Cette franchise est définie par les cantons et son montant varie relativement fortement d'un canton à l'autre. Concrètement, la franchise annuelle la plus généreuse s'élève à 7200 francs pour une personne seule et à 10 200 francs pour une famille. Lorsqu'un ménage atteint le montant maximal de la franchise, son revenu disponible libre stagne, quelle que soit l'évolution des revenus qu'il tire de

son activité lucrative. L'augmentation des dépenses induites, qui, comme les impôts⁵², ne sont pas prises en charge par l'aide sociale, réduit d'autant le revenu disponible libre. Cela constitue une violation du principe de la justice horizontale selon lequel chaque franc supplémentaire gagné doit se traduire par une augmentation du revenu disponible libre.

Le graphique G41 montre que, du fait de la charge fiscale et du plafonnement de la franchise sur le revenu, l'exercice d'une activité lucrative n'est financièrement plus intéressant à partir d'un salaire brut de 25 000 francs pour des bénéficiaires de l'aide sociale avec un taux d'occupation de 100 %. Toute augmentation du salaire brut au-delà de ce seuil et jusqu'à un revenu d'environ 53 000 francs correspondant à la sortie de l'aide sociale se traduit par une diminution du revenu disponible libre. Cela veut dire que l'imposition des bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative s'avère elle aussi problématique du point de vue de la justice. L'explication est à chercher à la fois dans le plafonnement des éléments incitatifs et dans le niveau trop bas du seuil d'exonération fiscale. Comme le montre le graphique G41, le fait de lier l'assujettissement à un certain niveau de revenu provenant d'une activité lucrative conduit également à des problèmes de justice au sein du groupe des bénéficiaires de l'aide sociale. C'est alors non seulement la justice horizontale, mais encore la justice verticale qui est violée : l'octroi d'aides financières et d'une franchise par l'aide sociale revient de fait à égaliser les disparités primaires de capacité économique des ménages, alors même que les revenus provenant d'une activité lucrative sont taxés sur la base du salaire effectivement perçu.

G41 Imposition de l'aide sociale au-dessous du minimum vital (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

52 L'aide sociale ne prend par principe pas en charge les impôts courants. Voir à ce sujet les normes CSIAS, C.1.5. : « Par principe, ni les impôts courants ni les impôts arriérés ne sont payés par l'aide sociale ».

Pour résorber cette inégalité de traitement, il faudrait soit fixer le seuil d'exonération fiscale au-delà du segment de revenu donnant droit à l'aide sociale, soit assujettir l'ensemble des revenus, compris au sens de flux de trésorerie, à l'impôt. Cette dernière option ne garantirait toutefois plus le minimum vital et devrait donc impérativement être associée à l'instauration d'un mécanisme de compensation. Les prestations sociales devraient être augmentées du montant des impôts.

Plutôt que de taxer les prestations sociales et d'en augmenter le montant, une solution alternative consisterait à exonérer complètement le minimum vital de toute fiscalité. D'un point de vue purement technique, ce serait la façon la plus simple de réaliser le principe de l'égalité de traitement. Cette variante est analysée dans le cadre du principe 2.

5.6.3.2 Principes prévenant les effets pervers sur l'activité

Principe 2 : Exonération fiscale du minimum vital

Les ménages à faibles revenus sont exonérés d'impôt à concurrence d'un montant excédant le segment de revenu qui donne droit à l'aide sociale. Un minimum vital, bénéficiant d'une telle exonération fiscale est défini ou les charges fiscales sont prises en compte dans le calcul de la prestation sous condition de ressources en tant que dépense reconnue.

Explication

Si l'**assujettissement de l'ensemble des revenus à l'impôt** – y compris les revenus issus de transferts – se justifie du point de vue de l'égalité économique et fiscale, elle a aussi pour conséquence de réduire de façon inacceptable le minimum vital. Dans ce cas de figure, les bénéficiaires de l'aide sociale sans activité lucrative verraient leurs prestations sociales être amputées du montant de l'impôt. Quant aux personnes exerçant une activité lucrative, elles devraient utiliser la FR pour s'acquitter de ce montant. Puisque les impôts qu'elles devraient payer ne porteraient plus seulement sur les revenus provenant d'une activité lucrative, mais aussi sur l'ensemble des prestations sociales, la charge fiscale à laquelle elles seraient soumises augmenterait en conséquence et réduirait d'autant les moyens dont elles disposent pour subvenir à leurs besoins de base. La valeur incitative de la FR serait dès lors très limitée, voire nulle. L'objectif premier de cette franchise est pourtant de valoriser l'activité lucrative et non de permettre à ses bénéficiaires de s'acquitter de leurs impôts. Il n'est d'ailleurs pas exclu que, dans les cantons dans lesquels les bas revenus sont lourdement taxés, la FR s'avère insuffisante pour couvrir cette dépense. Les moyens restant effectivement à la disposition des ménages pourraient alors être inférieurs au minimum vital social auquel les ménages sans activité lucrative peuvent aujourd'hui prétendre.

La décision d'assujettir l'ensemble des revenus à l'impôt exigerait en conséquence d'apporter des adaptations à l'aide sociale, mais aussi de réviser la législation fiscale en vigueur. Celle-ci prévoit en effet, dans les dispositions déterminantes des lois fédérales sur l'impôt fédéral direct, sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et sur les droits de timbre, l'exonération fiscale des prestations sociales financées par des fonds publics, ce qui est compatible avec la façon actuelle de concevoir le minimum vital⁵³.

Pour ce qui est de l'aide sociale, il faudrait garantir que le niveau actuel du minimum vital demeure inchangé. Techniquement, l'aide sociale pourrait résoudre ce problème en intégrant le montant des impôts dans les dépenses reconnues, soit celles qui servent de base au calcul des besoins. Le mode de calcul du droit à l'aide sociale devrait être adapté en conséquence. Cette adaptation se

⁵³ Voir Direction des finances du canton de Berne, Hintergrundinformationen der Finanzdirektion zu Handen der Steuerungskommission des Grossen Rates, 12.1.2009.

traduirait toutefois par une hausse sensible des dépenses d'aide sociale et reviendrait de fait à transférer les coûts d'un organisme public à un autre.

Une façon plus simple de réaliser l'objectif d'une égalité de traitement non seulement entre ménages bénéficiaires et ménages non bénéficiaires de l'aide sociale, mais aussi à l'intérieur même de la première catégorie, consiste à **exonérer entièrement le minimum vital de l'impôt**. Cette solution est pleinement compatible avec le principe de l'assujettissement général de tous les revenus, prestations sociales comprises. Le principe d'assujettissement général n'aurait simplement pas d'effet en pratique sur les revenus les plus faibles, puisque ceux-ci bénéficieraient par ailleurs d'une exonération fiscale. Les législations fiscales des cantons prévoient déjà tout un ensemble de déductions : déductions personnelles, déductions pour dépenses professionnelles et primes d'assurance-maladie, déductions pour enfants et pour l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Certains cantons offrent même des possibilités de déduction supplémentaires, par exemple pour les personnes de condition modeste. Ces déductions et ces abattements ne sont toutefois souvent pas suffisants pour éviter l'imposition des revenus nécessaires à la garantie du minimum vital.

Pour pouvoir mettre en œuvre les postulats d'égalité de traitement, de prévention des effets pervers sur l'activité et de garantie du minimum vital, il est nécessaire que le montant du minimum vital devant bénéficier d'une exemption fiscale soit supérieur au segment de revenu donnant droit à l'aide sociale et au seuil de besoins, déjà exonéré d'impôt, donnant droit aux PC à l'AVS et à l'AI. Les personnes pouvant prétendre à ces prestations pourraient ainsi être aidées dans leurs efforts pour exercer une activité lucrative sans que cela ne remette en cause l'impératif de justice fiscale horizontale qui commande de traiter également tous les ménages ayant des niveaux de revenus comparables. Un autre avantage de cette approche est qu'elle n'implique pas d'apporter des modifications fondamentales aux lois d'aide sociale ou à la LPC. Cette solution entraînerait toutefois une perte de la matière imposable pour les cantons. Afin de pouvoir procéder à l'exonération du minimum vital, les administrations fiscales devraient disposer des données effectives sur les revenus de tous les ménages. Cela pourrait être obtenu soit par l'obligation de déclarer l'ensemble des revenus, soit par le transfert automatisé des données entre les différentes administrations sociales (services d'aide sociale, service des bourses d'études, caisses de compensation, etc.). Pour des raisons d'exécution, il serait aussi important que les minima vitaux puissent être calculés selon une formule standard et non de façon individualisée au niveau des ménages comme c'est le cas pour l'aide sociale. Cette dernière option serait trop lourde à gérer pour l'administration fiscale.

Une possibilité technique pour exonérer le minimum vital de l'impôt consiste à déplacer vers le haut la limite de l'exonération fiscale, ce qui ferait disparaître l'imposition des plus bas revenus. Deux façons de procéder peuvent être concrètement envisagées : **l'adaptation des barèmes dans les lois fiscales**, d'une part, **l'ajout de nouvelles déductions ou l'augmentation de déductions existantes**, d'autre part. L'adaptation des barèmes fiscaux est la solution la plus exigeante, car elle implique généralement une révision en profondeur de la législation fiscale dont elle affecte tous des domaines. Agir sur les déductions permet au contraire de cibler un groupe spécifique de ménages tout en préservant le système dans son ensemble. Cette approche est en général plus simple à mettre en œuvre et ne suppose souvent qu'une révision partielle de la législation fiscale. Procéder à l'exonération du minimum vital en agissant sur les déductions permet de cibler plus précisément les allègements fiscaux. Les différentes façons de satisfaire cette exigence sont exposées dans le cadre de la discussion du principe 3.

Outre l'exonération fiscale du minimum vital, il serait également envisageable de prendre les impôts en compte comme dépenses reconnues dans le calcul du besoin. Ainsi d'éventuels effets de seuil ou effets pervers sur l'activité pourraient être évités, par contre cette solution aurait un transfert financier interne des caisses de prestation vers les administrations fiscales pour conséquence.

Principe 3 : Progression en douceur de la charge fiscale. Cette progression ne doit jamais être plus élevée que l'augmentation du revenu.

La meilleure façon de réaliser les objectifs de justice verticale et horizontale consiste à prévoir des déductions ciblant spécifiquement des groupes particuliers. Ainsi, des ménages ayant une charge fiscale élevée, comme p.ex. les familles, peuvent être soulagées. Des déductions et des abattements d'impôts dégressifs peuvent être introduits à cette fin.

Explication

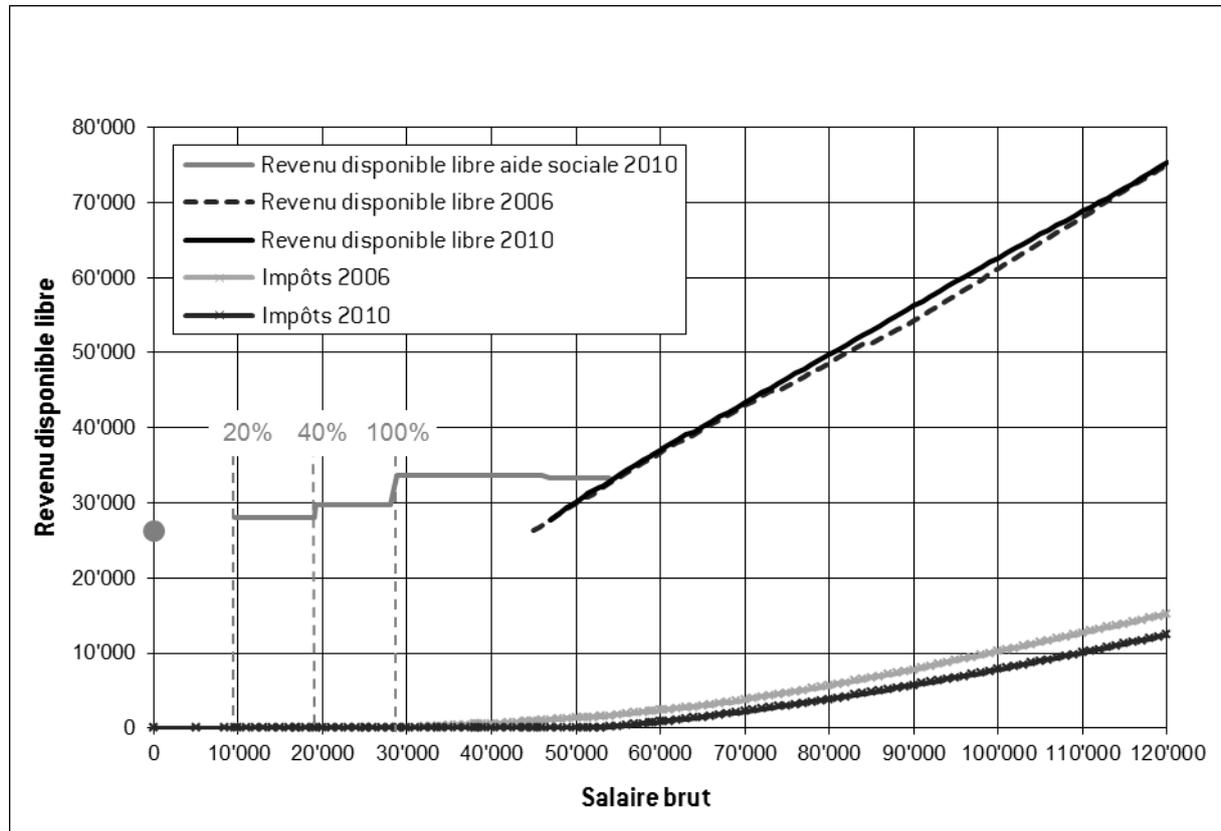
Une première façon de procéder à l'exonération fiscale du minimum vital en agissant sur les déductions consiste à augmenter des déductions sociales existantes ou à en introduire de nouvelles à l'intention des revenus modestes⁵⁴. Ces déductions sont accordées sur la base du revenu imposable. Les déductions de l'assiette de l'impôt ont néanmoins pour conséquence que la réduction effective des impôts tend à augmenter jusqu'à un certain niveau de revenu. Une déduction correspondrait ainsi à un allègement fiscal plus important pour les revenus plus élevés que pour les revenus plus faibles. Le principe éthique de la justice fiscale verticale s'en trouverait violé, car les taux d'impôt marginaux les plus faibles ne profiteraient pas aux catégories de revenus les plus basses. Selon les législations en vigueur dans les cantons, de surcroît, l'exonération fiscale du minimum vital ne peut être obtenue qu'au moyen de déductions sociales considérables. Le recours à des déductions fiscales pour procéder à l'exonération du minimum vital s'avère ainsi souvent onéreux, de nature à entraîner d'importantes pertes de recettes fiscales. Le graphique G42 ci-dessous illustre l'effet d'une déduction sociale exonérant de l'impôt le minimum vital. L'augmentation de la déduction sociale entre 2006 et 2010 a conduit à une exonération totale des bénéficiaires de l'aide sociale.

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

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

⁵⁴ L'augmentation des autres déductions profiterait à l'ensemble des contribuables et aurait des effets plus importants sur les revenus plus élevés, ce qui aurait aussi des conséquences notables sur les coûts. Agir sur une déduction en ciblant spécifiquement un groupe particulier apparaît dès lors comme une décision plus concluante, plus efficace et plus performante.

G42 *Effet d'une augmentation de la déduction sociale sur le revenu disponible libre des bénéficiaires de l'aide sociale (famille biparentale avec deux enfants, 3½ et 5 ans)*



Source : graphique original

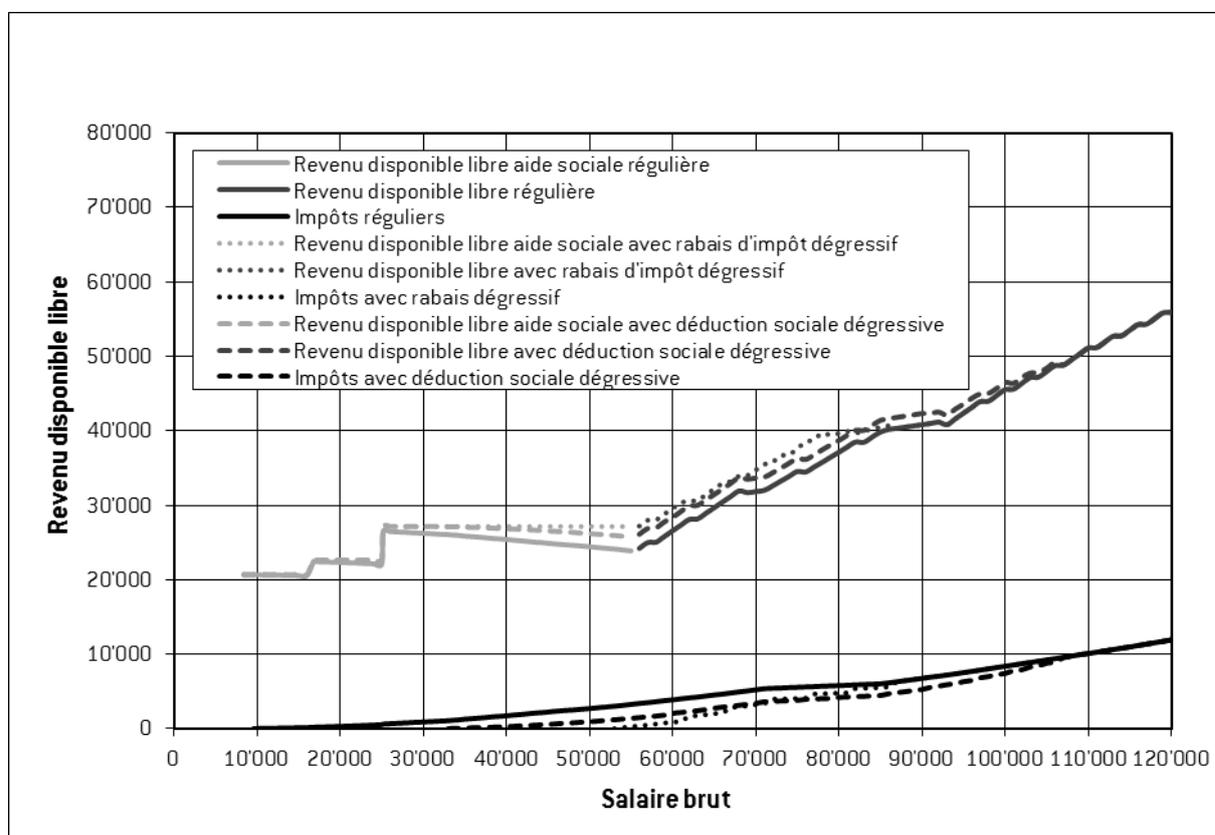
Des **déductions réservées aux bas revenus** sont plus efficaces pour atteindre l'objectif recherché que des déductions générales. Cela signifie que certaines déductions ne sont autorisées que jusqu'à un seuil déterminé de revenu. Une difficulté est que, dans certaines circonstances, cette disposition peut avoir des effets secondaires non souhaités sur les prestations sociales qui sont calculées sur la base du revenu imposable⁵⁵. En effet, lorsque le seuil de revenu ainsi défini est atteint, le revenu imposable augmente brusquement, car les ménages ne peuvent plus faire valoir certaines déductions. Les transferts sociaux calculés sur la base du revenu imposable se réduisent à leur tour de manière abrupte. Parallèlement, l'augmentation brutale de la charge fiscale provoquerait un effet de seuil sur le revenu disponible libre.

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

⁵⁵ La plupart des modèles de calcul de la réduction individuelle des primes se basent par exemple sur le revenu imposable ou sur un revenu déterminant qui en dérive.

Comme alternative à l'octroi d'une déduction sociale, l'exonération fiscale du minimum vital peut aussi être obtenue au moyen d'un **rabais d'impôt** prenant la forme d'une **déduction sur le montant effectif de l'impôt**⁵⁶. Au même titre que la déduction sociale, ce rabais profiterait à l'ensemble des ménages, mais il représenterait un allègement particulier pour les revenus les plus faibles, car l'imposition commencerait à partir d'une limite de revenu plus élevée. L'introduction d'un rabais d'impôt est aussi, pour cette raison, une mesure onéreuse ; elle concernerait en effet l'ensemble des revenus et se traduirait par une réduction considérable des recettes fiscales. L'application de cet instrument pourrait toutefois être limitée aux petits et moyens revenus sous la forme de **rabais d'impôt dégressifs**. Un échelonnement du rabais exprimé en pourcentage serait d'ailleurs adapté pour prévenir l'apparition d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité⁵⁷. Des simulations concrètes permettant de mieux connaître les effets des rabais d'impôt seraient un préalable indispensable à l'introduction de cet instrument.

G43 Effets de déductions sociales et de rabais d'impôts dégressifs (famille monoparentale avec un enfant, 3½ ans)



Source : graphique original

Le graphique G43 ci-dessus illustre les effets caractéristiques de déductions sociales et de rabais d'impôt dégressifs. Dans l'exemple retenu, le rabais d'impôt s'élève à 3'000 francs pour un salaire

56 Le rabais d'impôt consisterait uniquement en une déduction forfaitaire maximale sur le montant effectif de l'impôt et n'impliquerait pas le versement d'un montant négatif dans l'hypothèse où la déduction serait supérieure au montant de l'impôt dû.

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

brut inférieur ou égal à 62 000 francs. Il tombe ensuite à 2'500 francs et se réduit ensuite de 500 francs pour chaque fois tranche de salaire (brut) de 5000 francs supplémentaire. Le rabais s'élève donc encore à 2000 francs pour un salaire brut de 67 000 francs, à 1500 francs pour un salaire brut de 72 000 francs, etc. Le rabais est entièrement supprimé à partir d'un salaire brut de 87 000 francs. En l'espèce, l'introduction d'un rabais d'impôt correspondant à l'exonération fiscale du segment de revenu qui donne droit à l'aide sociale se traduirait par des allègements fiscaux pour l'ensemble des ménages monoparentaux présentant les caractéristiques retenues et disposant de salaires bruts inférieurs à 87 000 francs. Comme cela a été déjà mentionné, une augmentation de la déduction sociale peut aussi être privilégiée en lieu et place d'un rabais d'impôt. Dans le cadre de cet exemple, le montant de la déduction a été fixé à 20 000 francs. Ce montant ne permettrait toutefois pas encore d'exonérer entièrement les ménages disposant de revenus donnant droit à l'aide sociale. La déduction se réduirait ensuite progressivement et disparaîtrait totalement lors d'un salaire brut de 107 000 francs.

5.6.4 Conclusion

Une égalité de traitement fiscal entre les ménages bénéficiant de l'aide sociale et les autres est indispensable à la résolution du problème des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Des adaptations doivent à ce titre être apportées aux dispositions actuelles du droit fiscal ou du droit régissant l'aide sociale. La solution la plus aisée à mettre en œuvre est l'exonération fiscale du minimum vital. L'imposition de l'ensemble des revenus – y compris les revenus issus de transferts sociaux – serait parallèlement également justifiée du point de vue de la logique du système. Une adaptation en ce sens des législations fiscales des cantons devrait toutefois impérativement aller de pair avec une augmentation des prestations de l'aide sociale afin de ne pas porter atteinte au minimum vital. La question des coûts administratifs et de l'utilité d'une telle réforme doit également être soulevée.

L'exonération du minimum vital fiscal demeure un objectif essentiel pour des raisons de justice et d'égalité de traitement. Afin d'éviter une dégradation des revenus des ménages les plus défavorisés, le minimum vital devant faire l'objet d'une telle exonération doit être supérieur au segment de revenu donnant droit à l'aide sociale et au seuil de besoin de l'AVS/AI. L'introduction de déductions fiscales ou de rabais d'impôt dégressifs s'avère la façon la plus efficace de mettre en œuvre ce postulat. Cette solution a toutefois pour conséquence des pertes de recettes fiscales qui peuvent être considérables étant donné la politique fiscale actuelle de certains cantons. Ce dernier point ne manquera pas de poser un obstacle politique à la concrétisation de cette mesure. .

6. Conclusions

Le présent rapport poursuit un double objectif : d'abord, étudier l'état actuel des effets de seuil dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources et, ensuite, formuler des propositions en vue d'éliminer les injustices produites par le système. Deux études précédemment publiées par la CSIAS – « Impôts, transferts et revenus en Suisse » (Knupfer/Bieri 2007) et « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse » (Knupfer et al. 2007) – constituent le point de départ de cet examen. Ces travaux examinaient pour la première fois à l'échelle suisse le revenu disponible libre des ménages menacés par la pauvreté. Ils révélaient qu'en 2006, des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité étaient présents dans tous les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Le présent rapport étudie cette problématique en profondeur en analysant les réformes réalisées ces dernières années dans les cantons. Il montre ainsi dans quelle mesure ceux-ci ont répondu aux défis posés par la problématique des effets de seuil et quelles solutions ils ont trouvées.

Le rapport reprend pour l'essentiel l'approche méthodologique des deux études citées de la CSIAS, l'examen étant centré sur les effets des réformes sur le revenu disponible libre des ménages. Les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources font l'objet de deux types de comparaison : une comparaison transversale visant à dresser l'état de la situation en Suisse en 2011, et une comparaison longitudinale visant à identifier les changements intervenus entre 2006 et 2011. L'analyse se base sur les réponses données par les responsables cantonaux des différents transferts sociaux et sur les études de suivi réalisées par la CSIAS dans treize cantons. Il a fallu renoncer à calculer une nouvelle fois le revenu disponible libre dans les 26 chefs-lieux de canton. Néanmoins, l'étude donne des indications qui aident à apprécier l'état de la question.

On constate ainsi que, depuis 2007, la majorité des cantons ont empoigné le problème des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité, et que certains ont entamé des réformes. Les deux études de la CSIAS et les études de suivi menées les années suivantes dans les cantons ont souvent eu pour effet de mettre la question à l'ordre du jour.

Les résultats du présent rapport confirment ce qu'on savait déjà : la conception des systèmes de prestations sous condition de ressources diffère fortement d'un canton à l'autre. Au vu de la spécificité des contextes cantonaux qui en résulte, il n'est pas étonnant que les efforts de réforme déployés par les cantons se soient concrétisés dans des domaines divers. On trouvera au chap. 4, avec le tableau T18, une synthèse graphique des résultats résumés ci-dessous. Six cantons ont pu réduire, voire éliminer les effets de seuil dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale (BS, GE, LU, SO, SZ, UR). Treize autres cantons ont pu réduire les effets de seuils liés au traitement fiscal de l'aide sociale (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS). Quatre cantons (BS, NE, OW, VD) ont éliminé ou réduit les injustices systémiques à la limite du droit à l'avance sur contributions d'entretien, et cinq encore (BS, GE, NE, UR, ZH) ont réformé les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes. Enfin, trois cantons (BE, OW, UR) ont optimisé les échelons tarifaires de l'accueil extrafamilial des enfants en lien avec la problématique des effets de seuil. On constate à cet égard une différence frappante dans la manière de procéder : certains cantons ont réformé l'ensemble du système de prestations sous condition de ressources, tandis que d'autres ont cherché à atténuer ou à résoudre le problème en optimisant les effets de telle ou telle prestation sociale considérée isolément. Cela tient à une appréciation politique différente du phénomène des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. C'est ainsi que Bâle-Ville, Genève et Vaud ont considéré globalement l'ensemble de leurs prestations sous condition de ressources et ont coordonné les prestations sociales existantes au moyen d'une loi d'harmonisation (les cantons

du Tessin et de Neuchâtel ayant déjà introduit une loi d'harmonisation avant 2006). Ces réformes visaient surtout à instaurer une définition unifiée du revenu déterminant ou de l'unité de soutien, et à définir un ordre de priorité entre les dites prestations. La loi d'harmonisation détermine aussi la manière dont les différentes prestations interagissent dans les modes de calcul spécifiques. Le but visé était d'améliorer le système dans son ensemble et de mettre partout en place des incitations à exercer une activité lucrative. L'action était moins concentrée sur la question des coûts que sur la légitimation politique du système. Le regard porté était différent, par exemple, dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Nidwald et de Schaffhouse, qui ont considéré jusqu'ici que les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité n'avaient pas assez d'importance pour qu'il faille y remédier. Ici, on s'est intéressé surtout au nombre de ménages concernés par la problématique et à la question des coûts générés dans ce contexte, plutôt qu'à la cohérence du système cantonal de prestations sous condition de ressources. Sous l'angle de la prévention des effets de seuil, il convient pourtant clairement de privilégier une approche globale de ces systèmes cantonaux, seule à même de tenir entièrement compte des interactions des différents prestations sociales entre elles et avec le système fiscal en vigueur.

On relèvera que l'analyse a aussi mis en lumière la nécessité d'apporter d'autres réponses encore à la problématique des effets de seuil. Il est frappant de constater que seuls six cantons (BS, GE, NE, SZ, UR et VD) ont procédé pour plusieurs types de prestations sociales à des adaptations importantes. Des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité parfois considérables subsistent dans les vingt autres cantons en lien avec les prestations sous condition de ressources ou avec le système fiscal. On observe ainsi pour le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale des effets de seuil dans 14 cantons (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH). Dans 16 cantons (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH), le traitement fiscal de l'aide sociale s'avère problématique. Les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes provoquent des effets indésirables dans sept cantons (AI, BE, FR, JU, NE, TG, VS), et l'échelonnement des tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants produit des effets de seuil dans neuf cantons (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG). La prestation la plus négligée à cet égard, et partant le plus grand enjeu dans le cadre de cette problématique, reste l'avance sur contributions d'entretien. Les modalités de son octroi produisent encore des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité dans 19 cantons (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH).

En guise de bilan tiré des cinq dernières années, il faut reconnaître les efforts entrepris par de nombreux cantons pour réduire, voire éliminer les effets de seuil dans leurs systèmes de prestations sous condition de ressources. Mais la diversité des réformes cantonales reste considérable, tant pour la manière de procéder que pour leur ampleur, si bien que des injustices systémiques subsistent dans plusieurs cantons et qu'aujourd'hui encore, les ménages en subissent plus ou moins fortement les effets suivant où ils habitent. Quelques cantons sont parvenus à réformer leur système de manière à éliminer complètement effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Mais même pour eux, la question n'est pas réglée définitivement, car un système cantonal de prestations sous condition de ressources ne cesse jamais d'évoluer, et il faudra toujours vérifier que les changements amenés par des réformes au niveau fédéral ou cantonal, mais aussi l'introduction de nouveaux transferts sociaux, ne fassent pas apparaître de nouveaux effets indésirables.

Dans un deuxième temps, des bonnes pratiques en vue d'éviter effets de seuil et effets pervers sur l'activité ont été formulées pour un choix de prestations sociales, pour les impôts et pour les tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants. Ces bonnes pratiques ont été rédigées selon une structure uniforme. Toutes les recommandations ont été formulées sous forme de principes et s'articulent en

trois catégories : principes prévenant les effets de seuil, principes prévenant les effets pervers sur l'activité, et principes axés sur l'objectif d'éviter l'apparition d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité en conjonction avec d'autres transferts. L'élaboration de ces principes a tenu compte de la diversité des situations cantonales, si bien qu'une marge de manœuvre suffisante est laissée pour une adaptation aux spécificités cantonales. En ce sens, les bonnes pratiques entendent illustrer l'objectif à atteindre et laisser aux cantons le choix des modalités de mise en œuvre. Toutes les solutions proposées ont été discutées dans le cadre de workshops ou d'entretiens bilatéraux avec des experts cantonaux, qui ont permis d'en étudier la pertinence et l'applicabilité.

Les principes les plus importants sont résumés ci-après.

Pour permettre au revenu disponible libre d'évoluer positivement et pour prévenir les effets de seuil, il est essentiel d'organiser les prestations sous condition de ressources selon un système linéaire. Cette condition a pu être identifiée pour toutes les prestations examinées. Des effets de seuil apparaissent par exemple lorsque sont définies des limites de revenu fixes qui provoquent la perte brusque de l'entier de la prestation. Ce peut aussi être le cas avec des restrictions temporelles et des limites d'âge. On le voit par exemple avec les bonnes pratiques en matière d'avances sur contributions d'entretien. Sous l'angle de la prévention des effets de seuil, il conviendrait clairement de favoriser pour cette prestation une solution indépendante du revenu. Si cela s'avère irréalisable, il faudrait au moins tenter de concrétiser l'option d'une avance partielle. Autre exemple, le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale. Ici, un écart considérable apparaît lorsque le calcul des besoins utilisé pour déterminer les seuils d'entrée et de sortie diffère du calcul servant à fixer le montant de la prestation allouée.

Il faut aussi souligner que pour prévenir les effets de seuil, il est judicieux de calculer les prestations dépendantes du revenu de manière linéaire, en pourcentage du revenu déterminant. Un modèle linéaire permet de garantir une prestation non échelonnée, qui diminue progressivement à mesure que le revenu augmente. Ce principe figure surtout dans les bonnes pratiques relatives à la réduction individuelle des primes et aux tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants.

Pour éviter de manière générale que les modalités des prestations sous condition de ressources ne produisent des effets pervers sur l'activité, il est recommandé d'instaurer une franchise sur le revenu exprimée en pourcentage. Car même une prestation calculée selon un système linéaire peut provoquer des effets pervers dans certains segments de revenu. Une franchise proportionnelle sur le revenu a pour effet que la prestation diminue d'un montant moindre que celui de l'augmentation du revenu. Si l'on considère la prestation individuelle, cela permet d'éviter une incitation malvenue. Quant à savoir si l'on parvient à prévenir ces effets pervers lorsque la prestation interagit avec d'autres transferts sociaux ou avec les charges fiscales ou autres, cela dépend du pourcentage effectif de la franchise sur le revenu. Cet instrument, déjà appliqué dans l'aide sociale, devrait aussi être utilisé notamment pour l'avance sur contributions d'entretien et les prestations complémentaires pour les familles.

L'analyse des interactions des diverses prestations entre elles et avec les impôts a montré en outre qu'il est indispensable d'harmoniser les prestations sous condition de ressources pour éviter les injustices produites par le système lui-même. Ainsi, les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes peuvent renforcer les effets de seuil pour le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale. Des effets pervers sur l'activité peuvent aussi apparaître en lien avec l'avance sur contributions d'entretien lorsque les frais de garde des enfants ne sont pas pris en compte au titre de dépenses reconnues ou ne sont pas compensés par une franchise proportionnelle sur le revenu. Il en va de même pour l'organisation des prestations complémentaires pour les familles. Là

aussi, la non-prise en compte des frais de garde peut produire des effets pervers sur l'activité. Les cantons ont également d'importants défis à relever au niveau des pratiques en matière d'imposition. Les bonnes pratiques concernant ce domaine ont montré que l'inégalité de traitement entre bénéficiaires de l'aide sociale et *working poor* n'ayant pas droit à cette aide produit des effets de seuil. On propose de résoudre ce problème en traitant de la même manière, sur le plan fiscal, les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative et les bas salaires n'ayant pas droit à cette aide, avec exonération fiscale du minimum vital pour les uns et les autres. La problématique de l'interaction entre les diverses prestations sous condition de ressources et les impôts se pose de manière particulièrement aiguë pour les cantons qui ne se sont pas dotés d'une loi d'harmonisation.

Il convient de souligner une nouvelle fois, pour conclure, qu'un large débat politique sur la problématique des effets de seuil est indispensable. Comme l'a montré l'analyse des différentes situations cantonales, il subsiste à cet égard un nombre considérable d'injustices systémiques. Le principal problème à résoudre a été identifié dans l'avance sur contributions d'entretien, qui produit des effets de seuil très importants dans 19 cantons en raison d'une limite de revenu fixe. Il est intéressant de constater que de nombreux cantons se sont penchés sur cette problématique et que certains d'entre eux sont parvenus à réduire ou même à éliminer ces effets de seuil. Mais comme d'autres sont restés inactifs, la disparité entre les cantons devrait même être encore plus importante qu'avant. Dans l'ensemble, on constate aujourd'hui une polarité plus grande entre les cantons qui ont optimisé leurs prestations sous condition de ressources et, de ce fait, ne produisent plus d'effets de seuil, ou que des effets minimes, et ceux dont la situation est restée inchangée depuis 2006. Pour continuer de suivre l'évolution des cantons dans ce domaine, il serait souhaitable de procéder à un monitoring national régulier. Celui-ci pourrait se baser sur une nouvelle mise à jour du revenu disponible libre dans les 26 chefs-lieux de canton et permettrait de procéder à des comparaisons transversale et longitudinale fondées.

Le phénomène des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité peut aussi toucher d'autres transferts sociaux et d'autres assurances sociales que le présent rapport n'analyse pas. Il vaudrait ainsi la peine d'étudier les systèmes cantonaux de bourses d'études ou l'organisation des prestations complémentaires à l'AVS/AI en relation avec la problématique des effets de seuil. Enfin, sous l'angle de la justice sociale, on relèvera le besoin d'une plus grande harmonisation tant à l'intérieur des cantons qu'entre les cantons. Il importe ainsi de garantir que les ménages menacés de pauvreté et se trouvant dans des situations de vie comparables soient traités de la même manière à l'intérieur des cantons. On ne pourra y parvenir qu'au moyen d'un système de prestations sous condition de ressources cohérent, sans effets de seuil, dans lequel les différents transferts sociaux sont harmonisés entre eux et avec le système fiscal en vigueur. Il convient en même temps d'harmoniser entre eux les systèmes cantonaux, afin de réduire les inégalités de traitement entre ménages menacés de pauvreté suivant le canton qu'ils habitent. Des efforts du type de ceux qui sont actuellement discutés pour le domaine des bourses d'études et celui de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement sont absolument indispensables, même s'ils peuvent impliquer un choix difficile entre harmonisations cantonales et harmonisation au niveau intercantonal ou national. Une manière possible de contourner la difficulté et d'arriver à une harmonisation globale et cohérente des prestations cantonales sous condition de ressources au niveau suisse serait d'instaurer une loi-cadre fédérale sur le minimum vital.

Bibliographie

- Balthasar Andreas, Philippe Kaufmann (2006). Prämienverbilligung hinsichtlich der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe sowie weitere Bezugsberechtigte. Bundesamt für Gesundheit. Bern.
- Balthasar Andreas, Bieri Oliver, Basil Gysin (2008). Monitoring 2007. Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Bundesamt für Gesundheit. Bern.
- Bieri Oliver, Gysin Basil (2010). Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize im Vergleich zweier Rentensystem. Interface. Luzern.
- Bonoli Giuliano (2008). Faire face aux défis de l'Etat social: la stratégie de l'investissement. In: Les nouveaux défis de l'Etat social. Bonoli Giuliano / Bertozzi Fabio (coord.). Haupt Verlag. Berne.
- Bütler Monika (2009a). Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte : étude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande. egalite.ch, Conférence romande de l'égalité. <http://www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html> [consulté en août 2011].
- Bütler Monika (2009b) Ergänzungsleistungen. Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter. Avenir Suisse.
- Canton de Genève (2011). Revenu déterminant unifié. Guide pratique. <http://www.ge.ch/rdu/doc/guide-pratique-RDU.pdf> [consulté en août 2011].
- Canton de Neuchâtel (2004). Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales [05.015]. 22 décembre 2004. http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2005_02_files/05015.pdf [consulté en août 2011].
- Cantone Ticino (2000). Rapporto 6 aprile 2000 no. 4773/4773A R della Commissione della gestione e delle finanze sui messaggi 1° luglio 1998 e 22 dicembre 1998 concernenti l'introduzione di una nuova legge di armonizzazione e coordinamento delle prestazioni sociali. <http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/odg-mes/rapporti/4773-4773a-r.htm> [consulté en août 2011].
- Canton de Vaud (2010). Exposé des motifs et projet de loi l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises visant l'introduction d'un revenu déterminant unifié. http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dsas/cd/fichiers_pdf/EMPL-EMPD_LHPS_visant_l_introduction_d_un_RDU.pdf [consulté en août 2011].
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (état au 1.1.2011). <http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c210.html> [consulté en 2011].

- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (2009). Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études. Commentaire. 18 juin 2009. www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_komm_f.pdf (consulté en août 2011).
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2005). Les normes pour le concept et le calcul de l'aide sociale. Conférence suisse des institutions d'action sociale.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2011a). Monitoring. Conférence suisse des institutions d'action sociale. <http://www.skos.ch/fr/?page=forschung/monitoring/> (consulté en août 2011).
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2011b). Prestations complémentaires pour familles : Modèle de la CSIAS. <http://www.skos.ch/fr/?page=forschung/grundlagen/>
- Conseil fédéral (2011). Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (06.3003) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006.
- Conseil de Vaud (2011). Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Christine Chevalley et consorts – Lutte contre les effets de seuil (380). http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/380_Texte_CE.pdf (consulté en août 2011).
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état au 1.1.2011). <http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c101.html> (consulté en 2011).
- Esping-Andersen Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. [Trad. fr. : *Les trois mondes de l'Etat-providence : essai sur le capitalisme moderne*. Presses universitaires de France. Paris. 1999.]
- Esping-Andersen Gøsta (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Figari Francesco, Alari Paulus, Sutherland Holly (2009). Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective. EUROMOD Working Paper No. EM 6/09.
- Fording Richard C., Berry William D. (2007). The Historical Impact of Welfare Programs on Poverty: Evidence from the American States. In: *The Policy Studies Journal*. Vol. 35. No. 1.
- Kanton Luzern (2010). Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern. Arbeit muss sich lohnen. Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern.
- Hêche Claude (09.3161 Postulat). « Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil » du 18.3.2009. http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093161 (consulté en août 2011).

- Hüttner Eveline, Bauer Tobias (2003). Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bericht des Büro BASS zuhanden der SODK. <http://www.buerobass.ch/pdf/2003/SODK.pdf> (consulté en août 2011).
- Immervoll Herwig, O'Donoghue Cathal, Holly Sutherland (1999). An introduction to EUROMOD. EUROMOD Working Paper No. EM 0/99.
- Immervoll et al. (2008). An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries. EUROMOD Working Paper No. EM 7/08.
- Knupfer Caroline, Knöpfel Carlo (2005). Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Knupfer Caroline, Bieri Oliver (2007). Impôts, transferts et revenus en Suisse. Berne. Conférence suisse des institutions d'action sociale.
- Knupfer Caroline, Pfister Natalie, Bieri Oliver (2007). Aide sociale, impôts et revenus en Suisse. Berne. Conférence suisse des institutions d'action sociale.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2010). Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) vom 25. Juni 2010. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2010.07.15_SODK_Empf_FamEL_d_WEBfarb.pdf (consulté en août 2011).
- Leu Robert E., Gerfin Michael, Flückiger Yves, Müller Tobias, Kirchgässner Gebhard, Knöpfel Carlo, Spermann Alexander (2008). Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Arbeitsanreize. Glarus/Chur, Ruegger.
- Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (état au 1.1.2011). <http://www.admin.ch/ch/f/rs/8/832.10.fr.pdf> (consulté en 2011).
- LUSTAT focus (2011). Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Finanzielle Situation der Luzerner Haushalte. Angebot und Nutzung von Sozialleistungen. 2011/01. Luzern. LUSTAT Statistik.
- Moffit Robert (1992). Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review. In: Journal of Economic Literature. Vol. 30. No. 1.
- OCDE (2005). Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Paris.
- Office fédéral des assurances sociales (2011). Prestations en cas de besoin versées aux parents dans les cantons. Etat au 1^{er} janvier 2011, exception Fribourg : état au 1^{er} juillet 2011. <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=fr> (consulté en août 2011).
- Office fédéral de la santé publique (2008). Statistique de l'assurance-maladie obligatoire 2008. Unité de direction assurance-maladie et accidents. Section Statistique et mathématique.

- Office fédéral de la statistique (2008). Bas salaires et working poor en Suisse. Ampleur des phénomènes et groupes à risque d'après l'Enquête sur la structure des salaires 2006 et l'Enquête suisse sur la population active 2006. OFS. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2009). Enquête suisse sur la structure des salaires. Encyclopédie statistique. OFS. Neuchâtel.
- Ott, Walter, Staub Cornelia, Bade Stephanie (2010). Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Studie für das Sozialamt des Kantons Zürich. Zürich.
- Regamey Caroline, Gropetti Helvetio (1999). Minimum pour vivre. Etude de diverses normes. Lausanne.
- Regierungsrat Kanton Basel-Stadt (2007). Ratschlag und Entwurf betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG). Regierungsratsbeschluss vom 16.10.2007 (07.1592.01). <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/000319/000000319087.pdf> [consulté en août 2011].
- Stremlow Jürgen, Bieri Annegret (2010) Sozialhilfe: Die Schweiz im europäischen Vergleich. In: Baumann, Beat (Hg.) Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich. Forschungsbericht Nr. 6/10. Bundesamt für Sozialversicherungen. Luzern. P. 57-92.
- Stutz Heidi, Knupfer Caroline (2012): Protection du travail de care : Besoin d'adaptation de l'Etat social lié à l'évolution du partage du travail. Document de réflexion à l'attention du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.
- Vielle Pascale, Pochet Phillippe, Cassiers Isabelle (2005). L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme? P.I.E. – Peter Lang. Bruxelles.
- Wyss Kurt, Knupfer Caroline (2003). Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse : rapport final. CSIAS. Berne.

Annexe

- 1 Texte postulat Claude Hêche (Po. 09.3161) du 18 mars 2009.
- 2 Fragebogen Online.
- 3 Guide d'entretien
- 4 Wissenschaftliche Untersuchung der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in der Schweiz.
- 5 Sozialpolitische Wahrnehmung der Problematik der Schwelleneffekte auf Ebene der Kantone und des Bundes.
- 6 Good Practices zu den einzelnen Transferleistungen und Steuern. Liste der Expertinnen und Experten

Annexe 1

Postulat « Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil » conseiller aux Etats Claude Hêche (Po. 09.3161) du 18 mars 2009

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

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

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

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

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

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

Si l'introduction d'un revenu déterminant "unique" dans certains cantons devrait atténuer les conséquences liées à la manière de calculer le revenu concerné, les problèmes liés aux effets de seuils devraient toutefois demeurer. Ainsi, de nombreuses prestations continueront d'obéir à la logique du "tout ou rien".

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

Annexe 2

Postulat Hêche: Befragung zum Abbau von Schwelleneffekten in den Kantonen seit 2006

Befragung zum Abbau von Schwelleneffekten in den Kantonen seit 2006

Ausgangslage

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Erarbeitung der Grundlagen für den Postulatsbericht *Soziale Sicherheit, Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen* (Postulat Hêche) beauftragt. Das Postulat fordert unter anderem eine Darstellung der momentanen Situation in den Kantonen bezüglich Schwelleneffekten im System der sozialen Sicherheit. Negative Arbeitsanreize und Schwelleneffekte sind problematisch, weil sie Ungerechtigkeiten schaffen und den Anreiz mehr zu arbeiten abschwächen.

Um die aktuelle Situation bezüglich Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen in den Kantonen dokumentieren zu können, bitten wir Sie, den folgenden Fragebogen bis am **28. Februar 2011** auszufüllen. Der Fragebogen dient einer allgemeinen Bestandsaufnahme. Nach der Auswertung aller Fragebogen, werden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern derjenigen Kantone geführt, die besondere Anstrengungen zum Abbau von negativen Arbeitsanreizen und Schwelleneffekten unternommen haben.

Aufbau

Der Fragebogen ist in drei Teile gegliedert:

- A) Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern
- B) Erfassung und Analyse von Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen
- C) Interesse an weiterführenden Analysen

Vorgehen

- Wie viel Zeit Sie für die Beantwortung der Fragen benötigen hängt sehr stark vom Ausmass der Veränderungen in ihrem Kanton ab.
- Sie werden durch den Fragebogen geführt, indem je nach Antwort Folgefragen ein- bzw. ausgeblendet werden. Seien Sie also nicht erstaunt, wenn Fragen übersprungen werden und nutzen Sie die Navigationsleiste nur, um zu einer früher beantworteten Frage zurückzukehren.
- Ihre Antworten werden fortlaufend gespeichert.
- Sie können den Fragebogen beliebig oft unterbrechen und zu einem späteren Zeitpunkt fortfahren, indem Sie sich das Passwort aufschreiben und in der Navigationsleiste oben links auf "unterbrechen-später fortsetzen" klicken. So können Sie oder eine andere Person zu einem späteren Zeitpunkt weiterfahren.
- Sie haben auch die Möglichkeit den Fragebogen auszudrucken. Tun Sie dies aber bitte erst am Schluss und füllen Sie den Fragebogen unbedingt online aus.

Bei Fragen können Sie sich jederzeit an Caroline Knupfer (caroline.knupfer@skos.ch) wenden.

Definitionen

Von einem Schwelleneffekt spricht man, wenn ein geringfügiger Lohnanstieg zu einer abrupten, erheblichen Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führt, weil der Anspruch auf eine Sozialleistung erlischt oder die Zwangsausgaben (z.B. Steuern oder Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung)

sprunghaft ansteigen.

Ein fehlender Anreiz wird beobachtet, wenn das frei verfügbare Einkommen trotz zunehmendem Lohn konstant bleibt.

Negative Arbeitsanreize bezeichnen die über eine bestimmte Lohnspanne stetige Abnahme des verfügbaren Einkommens trotz steigendem Bruttolohn. Dies kann der Fall sein, wenn eine Leistung aufgrund einer Lohnerhöhung abgebaut wird und/oder die Zwangsausgaben ansteigen, so dass die Lohnerhöhung überkompensiert wird. Grundsätzlich sind negative Arbeitsanreize stärker verbreitet als Schwelleneffekte.

Autorinnen

Caroline Knupfer und Franziska Ehrler, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Kontaktdaten

Bitte erfassen Sie Ihre Kontaktdaten, damit wir gegebenenfalls mit Ihnen Rücksprache nehmen können. Falls mehrere Personen an der Beantwortung der Fragen beteiligt sind, bitte alle Personen angeben.

Bitte vervollständigen Sie die folgenden Angaben:

Anrede	Herr ▾	Kanton	<input type="text"/>
Vorname	<input type="text"/>	Institution	<input type="text"/>
Name	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Funktion	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Straße/Nr.	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Postfach/Postfachadresse	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Postleitzahl/Ort	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
E-Mail	<input type="text"/> @ <input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Telefonnr.	<input type="text"/>		

Frage 1

Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern

Wurde die Problematik der Schwelleneffekte und der negativen Arbeitsanreize in Ihrem Kanton seit 2006 diskutiert?

Maximal 3 Antworten

- Ja, ausgehend von politischen Vorstössen
- Ja, ausgehend von einer Initiative der Regierung zur Eindämmung von Schwelleneffekten
- Ja, aus einem anderen Grund:

- Nein, Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize waren kein Thema.
Grund:

Frage 2

Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern

Ziele die Diskussion in Ihrem Kanton auf die Betrachtung der Schwelleneffekte im Gesamtsystem der Sozialtransfers und Steuern ab oder nur auf einzelne Leistungen und/oder Steuern?

- Betrachtung des Gesamtsystems
 Isolierte Betrachtung einzelner Leistungen und Steuern
 Beides

Frage 3

Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern

Wurden seit 2006 Anpassungen des Gesamtsystems der Sozialtransfers und Steuern vorgenommen oder sind entsprechende Anpassungen geplant bzw. in Diskussion?

Maximal 2 Antworten

- Nein, es wurden keine Änderungen betreffend Gesamtsystem diskutiert, geplant, umgesetzt.
 Ja, die Leistungen wurden untereinander harmonisiert, um Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize zu beheben (z.B. mit einem Harmonisierungsgesetz) bzw. eine entsprechende Harmonisierung ist geplant oder beschlossen.
 Ja, eine Anpassung des Gesamtsystems der Sozialtransfers und Steuern erfolgte über (bitte präzisieren):

Frage 4

Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern

Bei welchen Leistungen oder Abgaben wurden seit 2006 Veränderungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene oder im Vollzug diskutiert, geplant oder bereits umgesetzt?

Bitte nur jene Leistungen und Abgaben nennen, bei denen Änderungen in irgend einer Weise mit der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize im Zusammenhang stehen.

	diskutiert	geplant	umgesetzt	Veränderungen waren/sind kein Thema	kann nicht beantwortet werden
Sozialhilfe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alimentenbevorschussung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuelle Prämienverbilligung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tarifregelung Familienergänzende Kinderbetreuung auf Ebene des Hauptortes oder kantonaler Ebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spezifische Leistungen für Familien auf Ebene des Hauptortes oder kantonaler Ebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuelle Wohnbeihilfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steuern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bemerkungen:

Frage 5.1

Sozialhilfe

Welche Veränderungen wurden in der Sozialhilfe in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Anspruchsvoraussetzung (Eintritts-, Austrittsschwelle)
- Berechnung der Unterstützungsleistung
- Handhabung der Krankenkassenprämie und der Prämienverbilligung in der Sozialhilfe
- Handhabung der Steuerpflicht für Sozialhilfebeziehende
- Ausgestaltung/Höhe der Anreizelemente (EFB/IZU/MIZ)
- Andere [welche?]:

Präzisierung:

Frage 5.2

Sozialhilfe

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen bei den vorher genannten Veränderungen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Anspruchsvoraussetzung (Eintritts-, Austrittsschwelle)	●	●	●
Berechnung der Unterstützungsleistung	●	●	●
Handhabung der Krankenkassenprämie und der Prämienverbilligung in der Sozialhilfe	●	●	●
Handhabung der Steuerpflicht für Sozialhilfebeziehende	●	●	●
Ausgestaltung/Höhe der Anreizelemente (EFB/IZU/MIZ)	●	●	●
Andere [welche?]:	●	●	●

Frage 5.3

Sozialhilfe

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 5.4

Sozialhilfe

Auf welcher Ebene wurden die Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 6.1

Alimentenbevorschussung

Welche Veränderungen wurden in der Alimentenbevorschussung in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Höhe der Anspruchsgrenze (Einkommensgrenze, Bedarfsgrenze)
- Berechnung der Leistung (massgebendes Einkommen, anerkannte Ausgaben)
- Höhe der bevorschussten Maximalbeträge
- Anreizelemente (z.B. Einkommensfreibetrag)
- Einführung Teilbevorschussung
- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 6.2

Alimentenbevorschussung

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Höhe der Anspruchsgrenze (Einkommensgrenze, Bedarfsgrenze)	●	●	●
Berechnung der Leistung (massgebendes Einkommen, anerkannte Ausgaben)	●	●	●
Höhe der bevorschussten Maximalbeträge	●	●	●
Anreizelemente (z.B. Einkommensfreibetrag)	●	●	●

Einführung Teilbevorschussung	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Andere (welche?)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Frage 6.3

Alimentenbevorschussung

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 6.4

Alimentenbevorschussung

Auf welcher Ebene wurden die Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 7.1

Individuelle Prämienverbilligung

Welche Veränderungen wurden in der individuellen Prämienverbilligung in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Höhe der Anspruchsgrenze (Einkommensgrenzen bzw. Selbstbehalt)
- Berechnung der Leistung (Verfeinerung Stufen, Veränderung Subventionsbetrag bzw. Veränderung Einkommensbelastungssatz)
- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 7.2

Individuelle Prämienverbilligung

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Höhe der Anspruchsgrenze (Einkommensgrenzen bzw. Selbstbehalt)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Berechnung der Leistung (Verfeinerung Stufen, Veränderung Subventionsbetrag bzw. Veränderung Einkommensbelastungssatz)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Andere (welche?)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Frage 7.3

Individuelle Prämienverbilligung

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 7.4

Individuelle Prämienverbilligung

Auf welcher Ebene wurden die Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 8.1

Familienergänzende Kinderbetreuung

Welche Veränderungen wurden in der Tarifregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Schaffung eines kommunalen Elternbeitragsreglements
- Schaffung eines kantonalen Elternbeitragsreglements
- Veränderung der Tarifstufen / des Tarifierungsanstiegs
- Veränderung im Subventionsmodus

Andere [welche?]:

Präzisierung:

Frage 8.2

Familienergänzende Kinderbetreuung

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Schaffung eines kommunalen Elternbeitragsreglements	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Schaffung eines kantonalen Elternbeitragsreglements	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Veränderung der Tarifstufen / des Tarifanstiegs	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Veränderung im Subventionsmodus	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Andere [welche?]	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Frage 8.3

Familienergänzende Kinderbetreuung

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 8.4

Familienergänzende Kinderbetreuung

Auf welcher Ebene wurden die Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
 Verordnung
 Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 9.1

Spezifische Leistungen für Familien

Wurden bereits existierende Leistungen für Familien revidiert oder eine neue Leistung eingeführt?

	diskutiert	geplant	umgesetzt	war/ist kein Thema	kann nicht beantwortet werden
Revision einer bestehenden Leistung	<input type="checkbox"/>				
Einführung einer neuen Leistung	<input type="checkbox"/>				

Frage 9.2

Spezifische Leistungen für Familien

Bei welcher bereits bestehenden Leistung für Familien wurde eine Revision diskutiert/geplant/umgesetzt (Name der Leistung)?

●

Frage 9.3

Spezifische Leistungen für Familien

Welche Veränderungen wurden in der bestehenden Familienleistung in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Anspruchsvoraussetzung (Eintritts-/Austrittsschwelle, Einkommensgrenze)
- Berechnung der Leistung
- Höhe der Leistung
- Ausgestaltung der Anreizelemente (z.B. Einkommensfreibetrag)
- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 9.4

Spezifische Leistungen für Familien

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Anspruchsvoraussetzung (Eintritts-/Austrittsschwelle, Einkommensgrenze)	●	●	●
Berechnung der Leistung	●	●	●
Höhe der Leistung	●	●	●
Ausgestaltung der Anreizelemente (z.B. Einkommensfreibetrag)	●	●	●

Andere (welche?)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
------------------	-------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------

Frage 9.5

Spezifische Leistungen für Familien

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 9.6

Spezifische Leistungen für Familien

Auf welcher Ebene wurden Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 9.7

Spezifische Leistungen für Familien

Die Einführung welcher neuen Familienleistung wurde diskutiert/geplant/umgesetzt (Name der Leistung)?

Frage 9.8

Spezifische Leistungen für Familien

Inwiefern hat die neue Leistung einen Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 9.9

Spezifische Leistungen für Familien

Auf welcher gesetzlichen Basis wurde die neue Leistung eingeführt oder ist deren Einführung vorgesehen (Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung)?



Frage 10.1

Individuelle Wohnbeihilfen

Wie werden die individuellen Wohnbeihilfen in ihrem Kanton bzw. Kantonshauptort genannt (Name der Leistung)?

Frage 10.2

Individuelle Wohnbeihilfen

Welche Veränderungen bei den individuellen Wohnbeihilfen wurden in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Anspruchsvoraussetzung (Einkommensgrenze, Bedarfsgrenze)
- Höhe der Leistung
- Berechnung der Leistung
- Ausgestaltung der Anzelelemente (z.B. Freibeträge)
- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 10.3

Individuelle Wohnbeihilfen

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Anspruchsvoraussetzung (Einkommensgrenze, Bedarfsgrenze)	●	●	●
Höhe der Leistung	●	●	●
Berechnung der Leistung	●	●	●

Ausgestaltung der Anzeielemente (z.B. Freibeträge)	●	●	●
Andere (welche?)	●	●	●

Frage 10.4

Individuelle Wohnbeihilfen

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 10.5

Individuelle Wohnbeihilfen

Auf welcher Ebene wurden Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 11.1

Steuern

Welche Veränderungen bei den Steuern wurden in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Höhe des Steuersatzes
- Ausgestaltung der Progression
- Erhöhung der Abzüge/Einführung neuer Abzüge
- Reduktion der Abzüge/Abschaffung von Abzügen
- Steuerbefreiung Existenzminimum

- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 11.2

Steuern

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Höhe des Steuersatzes	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Ausgestaltung der Progression	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Erhöhung der Abzüge/Einführung neuer Abzüge	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Reduktion der Abzüge/Abschaffung von Abzügen	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Steuerbefreiung Existenzminimum	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Andere (welche?)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Frage 11.3

Steuern

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 11.4

Steuern

Auf welcher Ebene wurden Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/
Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 12

Erfassung und Analyse von Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen

Verfügen Sie seit der Publikation der SKOS-Studien 2007 über weitere Instrumente zur Identifizierung und Analyse von negativen Arbeitsanreizen oder Schwelleneffekten (weitere Studien, Statistiken, Kennziffern, Modellierungen etc.)?

- ja
- nein

Wenn ja, welche?



Frage 13

Erfassung und Analyse von Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen

Welche Ergebnisse liegen aus diesen Analysen und Modellierungen der negativen Arbeitsanreize und Schwelleneffekte vor?



Frage 14

Interesse an weiterführenden Analysen

www.skos.ch/de/?page=monitoring sind die Verläufe der frei verfügbaren Einkommen für Ihren Kanton für 3 Falltypen mit Stichdatum 1.1.2006 (bzw. für einzelne Kantone mit seither aktualisierten Daten) ersichtlich. Sind Sie an einer Aktualisierung der Daten per 1.1.2011 interessiert?

Falls Sie diese Frage mit Ja beantworten, werden wir gerne mit Ihnen Kontakt aufnehmen, um eine allfällige Offertstellung zu besprechen.

- ja
 nein

Frage 15

Interesse an weiterführenden Analysen

Sind Sie an der Analyse oder an Optimierungsvorschlägen zu einer bestimmten Bedarfsleistung (Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, individuelle Prämienverbilligung), der Besteuerung tiefer Einkommen oder der Tarifregelungen für die familienergänzende Kinderbetreuung interessiert?

Falls Sie diese Frage mit Ja beantworten, werden wir gerne mit Ihnen Kontakt aufnehmen, um eine allfällige Offertstellung zu besprechen.

- ja
 nein

Wenn ja, welche/was möchten Sie analysieren lassen?



Frage 16

Interesse an weiterführenden Analysen

Sind Sie an einer Simulation der Wirkung von Stipendien auf die frei verfügbaren Einkommen und einer Analyse allfälliger durch diese Leistung produzierter negativer Arbeitsanreize oder Schwelleneffekte in Ihrem Kanton interessiert?

Falls Sie diese Frage mit Ja beantworten, werden wir gerne mit Ihnen Kontakt aufnehmen, um eine allfällige Offertstellung zu besprechen.

- ja
 nein

Bemerkungen und Hinweise: Vielen Dank für Ihre Antworten. Haben Sie noch Bemerkungen oder Hinweise?

● 

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Befragung zum Abbau von Schwelleneffekten in den Kantonen seit 2006

Nach der Auswertung aller Fragebogen, werden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern derjenigen Kantone geführt, die besondere Anstrengungen zum Abbau von negativen Arbeitsanreizen und Schwelleneffekten unternommen haben. Falls wir Ihren Kanton auswählen, werden wir uns noch im ersten Quartal 2011 mit Ihnen in Verbindung setzen. Herzlichen Dank bereits jetzt für Ihre weitere Mithilfe.

Autorinnen

Caroline Knupfer und Franziska Ehrler, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Annexe 3

Guide d'entretien pour Genève

1. Questions ayant trait à la situation genevoise

- Quelle est la relation entre l'introduction du RDU et la discussion des effets de seuil/incitation négative à l'emploi ? A-t-on traité le problème des effets de seuil pendant l'élaboration du projet RDU ? L'application du RDU à toutes les prestations sociales (aide sociale, allocations au logement etc.), aura-t-elle un impact sur les effets de seuil/incitations négatives à l'emploi ?

2. Défis dans la gestion des effets de seuil et des incitations négatives à l'emploi

- Quels sont les défis/difficultés auxquels votre canton a été confronté dans la lutte contre les effets de seuil ? De quelle nature étaient les défis (politique, financière, organisationnelle) ?
- Quelles solutions concrètes avez-vous trouvées aux défis rencontrés et quels instruments avez-vous mis en place ?
- Si les effets de seuil ou les incitations négatives à l'emploi n'ont pas pu être supprimés, était-ce à cause de difficultés trop grandes ? De quels types d'effets de seuil s'agissait-il ? Quelles difficultés avez-vous rencontrés ?
- Les expériences que vous avez réalisées pour éliminer, voire diminuer les effets de seuil, peuvent-elles être transférées à d'autres cantons ? Y a-t-il de bonnes pratiques ?

3. Questions concernant les répercussions des révisions de loi sur les effets de seuil

- Connaissez-vous les répercussions de vos révisions sur les effets de seuil et sur les incitations négatives à l'emploi (RDU, aide sociale, subsides aux primes d'assurance-maladie etc.) ? Savez-vous dans quelle mesure des révisions d'une prestation se répercutent sur les effets de seuil/les incitations négatives à l'emploi dans d'autres prestations (p. ex. subsides aux primes d'assurance-maladie/PC) ? Comment avez-vous identifié les répercussions ?
- Quels sont les effets de seuil et les incitations négatives qui ne pouvaient être supprimés ? Savez-vous le nombre de personnes concernées par ces effets de seuil et incitations négatives à l'emploi ?
- La réduction des effets de seuil à l'entrée/sortie de l'aide sociale et dans les subsides aux primes d'assurance-maladie, s'est-elle traduite par une modification de la population des ayants droit à la prestation (moins/plus de ménages/autres ménages) ? Si oui, dans quel sens le groupe des ayants droit a-t-il changé ? Quel est le nombre de personnes concernées ?
- Les mesures visant à réduire les incitations négatives à l'emploi et les effets de seuil ont-elles entraîné un changement dans le comportement de personnes bénéficiant d'une prestation sous condition de besoins (p. ex. augmentation ou diminution de l'activité lucrative) ?
- L'élimination de l'effet de seuil à l'entrée/sortie de l'aide sociale, les paliers supplémentaires aux subsides des primes d'assurance-maladie et l'introduction du RDU ont-elles entraîné des économies, des déplacements de coûts ou des dépenses supplémentaires pour l'Etat ? Dans quels domaines ? Comment les aspects financiers sont-ils mesurés ?
- La mise en place de nouvelles réglementations visant à réduire les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi a-t-elle engendré des effets secondaires négatifs ou des difficultés ? Si oui, lesquels ?

4. Attitude future par rapport à la problématique des effets de seuil ?

- Dans quelle mesure la problématique des effets de seuil restera-t-elle à l'ordre du jour dans votre canton ? Dans quel contexte ?
- Quelles sont les intentions de votre canton quant à la gestion future des effets de seuil ? Les révisions à venir seront-elles systématiquement examinées sous cet angle (mainstreaming) ? Comment les nouvelles prestations complémentaires pour familles ont été analysées en ce qui concerne leur propension à produire des effets de seuil ?
- La réduction des incitations négatives au travail et des effets de seuil sera-t-elle dorénavant évaluée dans votre canton (évaluations unique/régulières, monitoring) ? L'évaluation des effets de seuil, est-ce une affaire cantonale ou intercantonale ? A votre avis, à quels intervalles et de quelle manière serait-il judicieux de procéder à une évaluation des effets de seuil ?

Annexe 4

Wissenschaftliche Untersuchung der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in der Schweiz

Wyss, Knupfer (2003) Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz

Im Jahr 2003 hat die SKOS eine Untersuchung zur Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz veröffentlicht (Wyss, Knupfer 2003). Diese Studie hat anhand verschiedener typischer Fallbeispiele armutsgefährdeter Haushalte untersucht, wie sich deren Existenzsicherung unter besonderer Berücksichtigung der jeweils ausgerichteten Sozialtransfers im interkantonalen Vergleich gestaltete. Zu diesem Zweck wurden die frei verfügbaren Einkommen konkreter Haushaltssituationen in den 26 Kantonshauptorten unter Berücksichtigung der geltenden Transfer- und Steuergesetzgebungen berechnet. Diese Studie führte enorme Ungleichbehandlungen im Rahmen der allgemeinen Existenzsicherung der armutsgefährdeten Bevölkerung zu Tage. Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize waren nicht das Thema der Untersuchung. Die Studienresultate lieferten jedoch Hinweise auf die Problematik, weil die verfügbaren Einkommen in einer Einkommensspanne von 1'500 Franken Bruttolohn nicht immer zunehmend waren. Politisch entbrannte in dieser Zeit die Debatte um die Einführung von Aktivierungselementen in der Sozialhilfe, wodurch die Problematik der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung von Haushalten mit Sozialhilfe und Niedriglohnverdienenden unter dem Begriff des Lohnabstandsgebots thematisiert wurde.

Da der vorliegende Bericht auf die von der SKOS durchgeführten Studien zum frei verfügbaren Einkommen (2007) aufbaut und diese vertieft, werden sie im Folgenden zusammengefasst. Dabei stehen die Resultate der Studien in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik im Mittelpunkt des Interesses. Die methodischen Aspekte dieser Studien (2007) wurden in Kapitel 2 ausgeführt.

Knupfer et al. (2007) Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz

Ziel dieser Studie war es, einen interkantonalen Vergleich der frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfebeziehenden Haushalten durchzuführen. Die konkreten finanziellen Verhältnisse von idealtypischen Haushalten mit Anspruch auf Sozialhilfe in den 26 Kantonshauptorten sollten umfassend wiedergegeben werden. Die Simulationsberechnungen haben wie erwartet eine hohe Varianz in der Einkommensverteilung von Sozialhilfebeziehenden aufgezeigt. Die dargelegten Differenzen sind auf die unterschiedliche kantonale und je nach dem sogar kommunale Ausrichtung der Sozialhilfe zurückzuführen. Die Empfehlungen der SKOS zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe leisten einen wichtigen Beitrag zur Harmonisierung der kantonalen Sozialhilfesysteme. 2006 waren immer noch relevante Unterschiede beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt sowie bei der Anwendung der Anzeilelemente innerhalb der Sozialhilfe festzustellen.

Hinsichtlich der Schwelleneffektproblematik werden in der Studie beim Eintritt in die Sozialhilfe sowie beim Austritt je nach Berechnung der Anspruchsgrenze sowie je nach Ausgestaltung des Steuersystems Schwelleneffekte identifiziert. Dies bedeutet, dass Haushalte innerhalb der Sozialhilfe finanziell besser gestellt sind als solche knapp ausserhalb des Anspruchsbereichs. Das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit wird in einem solchen Fall verletzt. Konkret entsteht ein Schwelleneffekt, wenn die Anspruchsbedingungen auf Sozialhilfe restriktiver berechnet werden als die Sozialhilfeleistung selber. Insbesondere von Bedeutung ist bei der Berechnung der Anspruchsgrenze die Berücksichtigung der Anzeilelemente (Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen). Die Resultate der Studie zeigen, dass die frei verfügbare Einkommen von erwerbstätigen Haushalten, welche gerade noch Anspruch auf Sozialhilfe haben, oftmals deutlich

höher ist, als das frei verfügbare Einkommen von erwerbstätigen Haushalten knapp ausserhalb der Sozialhilfe. Des Weiteren wird die Wirkung der Steuerbelastung diskutiert. In Kantonen, die Niedriglohnverdienende erst nach Ablösung aus der Sozialhilfe besteuern, führt der damit verbundene Ausgabenanstieg in der Regel zu einem negativen Erwerbsanreiz.

Die Studie «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» schliesst ferner mit der Skizzierung eines idealtypischen Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens im Bereich der Sozialhilfe (Knapfer et al. 2007: 130). Dabei wird unterschieden zwischen dem Bereich des sog. *Phase-in*, indem das verfügbare Einkommen mit jedem zusätzlich verdienten Franken relativ stark steigt und des Bereichs des *Phase-out*, in dem das verfügbare Einkommen bei einem höheren Grenzsteuersatz etwas weniger ansteigt womit eine kontinuierliche Zunahme des frei verfügbaren Einkommens garantiert werden kann ohne negative Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte zu verursachen.

Ausserdem identifiziert die Studie in Bezug auf die Sozialhilfe Elemente, welche das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens begünstigen. Es sind dies:

- der Einbezug der Anzelelemente bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe
- der Einbezug der vorgelagerten Transferleistungen bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe sowie eine klare Hierarchieordnung des Einbezugs der einzelnen Sozialtransfers
- die Definition von einheitlichen Referenzeinkommen für die Berechnung sämtlicher Sozialtransfers
- keine Besteuerung innerhalb der Sozialhilfe und gerade über dem Anspruch der Sozialhilfegrenze

Knapfer/Bieri (2007) Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz

Auch in dieser Studie wurde das frei verfügbare Einkommen von Haushalten, mit Einkommen knapp über der Armutsgrenze, interkantonal verglichen. Dabei stand allerdings weniger die Sozialhilfe im Fokus, als vielmehr das Zusammenspiel der Steuern, der vorgelagerten Bedarfsleistungen und des Erwerbseinkommens. Die Resultate zeigen, dass das frei verfügbare Einkommen stark vom Wohnort abhängt. Diese Varianz ist auf die unterschiedlichen kantonalen Regelungen bei der Alimentenbevorschussung, der individuellen Prämienverbilligung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung zurückzuführen. Hinzu kommen unterschiedlich hohe Steuer- und Mietzinsbelastungen, welche diese Unterschiede noch verstärken.

Hinsichtlich der Schwelleneffektproblematik wurden bei den Stufenmodellen der Prämienverbilligung sowie bei den Tarifsysteimen der Kinderkrippen in mehreren Kantonen systembedingte Ungerechtigkeiten festgestellt. Des Weiteren wurde aufgezeigt, dass die bedeutendsten Schwelleneffekte im Zusammenhang mit der Berechnung der Alimentenbevorschussung ohne Teilanspruch verursacht werden. Undifferenzierte, einkommensabhängige Sozialtransfers sind generell problematisch, da das frei verfügbare Einkommen aufgrund der abrupten Anspruchsbeendigung stark zurückgehen kann. Lösungen bieten Berechnungssysteme mit Prozentmodellen oder ausdifferenzierte Stufenmodelle mit kleinen Stufen, welche derartige Probleme reduzieren. Schliesslich wurde in dieser Studie ebenfalls dargelegt, dass in den höheren Bruttolohnbereichen (zwischen 50'000 und 80'000 Franken) aufgrund der sinkenden Sozialtransfers und der erhöhten Steuerbelastung negative Erwerbsanreize entstehen können. In diesem Bereich besteht demnach die Gefahr, dass das frei verfügbare Einkommen trotz steigendem Bruttolohn dennoch sinkt. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass eine Harmonisierung der verschiedenen Sozialtransfers

erstrebenswert ist. Dies ist durch die Vereinheitlichung der massgebenden Einkommen und einer klaren Hierarchisierung der Transferleistungen zu erreichen.

Knupfer/Knöpfel (2005) Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig?

In einer Studie zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen und SECO wurde für das Stichjahr 2003 untersucht, welchen finanziellen Gewinn Zweieltern- und Einelternfamilien bei einer Erhöhung des Haushaltseinkommens in ausgewählten Kantonshauptorten erzielen können (Knupfer, Knöpfel 2005). Dabei lag der Fokus auf der Frage, welche Rolle die Veränderungen bei den Ausgaben für die Steuern, für familienergänzende Kinderbetreuung und bei den Sozialtransfers spielen. Im Zentrum des Interesses stand die Frage, wie hoch die finanziellen Anreize für Familien sind, den Beschäftigungsgrad des Haushalts zu erhöhen.

Die Untersuchung kam zum Schluss, dass der finanzielle Nettogewinn für die verschiedenen Falltypen in den ausgewählten Kantonshauptorten und je nach Einkommenskategorie sehr unterschiedlich war. Die Wirkung eines zusätzlichen Erwerbseinkommens hing stark vom Zivilstand des Paares ab: dieser beeinflusste sowohl die Ausrichtung bestimmter Sozialtransfers, wie zum Beispiel die Verbilligung der Prämie der obligatorischen Krankenversicherung, als auch die Steuerbelastung. Die Studie konnte ausserdem feststellen, dass sich Unterschiede je nach Grad der Einkommenssteigerung und Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Partnern ergeben. Verallgemeinernde Schlüsse konnten jedoch nicht gezogen werden. In Bezug auf die Aufteilung der Erwerbsarbeit zeigte die Studie, dass es sich für Paare in den meisten Fällen – und im mittleren Einkommensbereich sogar in allen Fällen – finanziell nicht lohnte, die Erwerbsarbeit untereinander aufzuteilen, dass also das Alleinverdienermodell finanziell am vorteilhaftesten war.

Bütler (2009a) L'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes (nicht übersetzte Studie)

In dieser Studie werden die negativen Erwerbsanreize, welche durch die Tarifstrukturen der Kinderbetreuungsinstitutionen im Kanton Genf verursacht werden, untersucht. Der Fokus liegt auf der Thematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ferner wird ein auf die französischsprachige Schweiz bezogener interkantonaler Vergleich erstellt. Der Fokus liegt dabei auf der Attraktivität der beruflichen Aktivität der Frauen. Es werden verschiedene Haushaltskonstellationen und Einkommensbereiche untersucht: Alleinerziehende sowie verheiratete und unverheiratete Paare mit Kindern. Konkret werden für verschiedene Falltypen und Einkommensbereiche die finanziellen Erwerbsanreize im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Kinderbetreuungstarife und des Steuersystems im Kanton Genf analysiert und mit den französischsprachigen Kantonen verglichen. Dazu wird der verfügbare Anteil des zusätzlich verdienten Einkommens⁵⁸ für spezifische Haushaltstypen berechnet.

Folgende Resultate können für den Kanton Genf hervorgehoben werden (Bütler 2009a: 32): Der verfügbare Anteil Einkommen von verheirateten Paaren mit einem Kind und identischem Bruttoeinkommen entspricht je nach Kanton einem Anteil von zwischen 25% und 85% des zusätzlichen Erwerbseinkommens. Die zusätzlichen Kinderbetreuungskosten eines zweiten Kindes reduzieren das verfügbare Einkommen dieses Haushaltstyps um maximal 20%. Dies gilt allerdings nur für Paare mit weniger als 100'000 Franken Erwerbseinkommen pro Ehepartner. In hohen Einkommensbereichen (< 150'000 Franken pro Jahr) reduziert sich die Differenz im verfügbaren Einkommen zwischen Familien mit einem und Familien mit zwei Kindern bis auf 7%.

⁵⁸ In dieser Studie werden die verfügbaren Anteile des zusätzlich generierten Einkommens ausgewiesen. Konkret entspricht dies dem Anteil des Einkommens, welches einer Person nach Abzug von Steuern und familienergänzenden Kinderbetreuungskosten übrig bleibt (Bütler 2009a: 26).

Grundsätzlich besteht bei dieser Haushaltskonstellation in jedem Bruttoeinkommensbereich ein positiver finanzieller Erwerbsanreiz. Bei verheirateten Paaren, welche allerdings unterschiedliche Bruttoeinkommen aufweisen, hängt der Erwerbsanreiz stark vom Bruttoeinkommen des ersten Partners ab. Für eine Person, welche zwei Kinder hat und deren Partner weniger als 80'000 Franken pro Jahr verdient, lohnt es sich, während zwei bis vier Tage einem Erwerb nachzugehen. Für diese Haushalte variiert der verfügbare Anteil des zusätzlichen Einkommens zwischen 0% und 84%. Hingegen lohnt sich zusätzliches Arbeiten für den zweiten Partner nicht, wenn der erste Partner ein jährliches Bruttoeinkommen aufweist von über 80'000 Franken. Ab 100'000 Franken wird zusätzliches Arbeiten finanziell bestraft, weil die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung das zusätzliche Einkommen überkompensieren. Es bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die Situation für unverheiratete Paare mit Kindern angenehmer ist, da ihr Einkommen separat besteuert wird. Vor allem Haushalte mit Bruttoeinkommen über 80'000 Franken profitieren davon. Dies hängt nicht zuletzt mit den im Kanton Genf angewendeten Steuerrabatten zusammen. Für Einelternfamilien zeigt die Studie auf, dass es immer finanziell interessant ist, einem Erwerb nachzugehen. Dies ist auf die deutlich tieferen Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung zurückzuführen. Schliesslich zeigt der interkantonale Vergleich der Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung bedeutende Varianzen in den Minimal- und Maximaltarifen, wobei die kantonalen Unterschiede grösser sind bei den Maximaltarifen. Bütler (2009a: 48) zeigt wie Knupfer/Bieri (2007) auf, dass sich die Tarifberechnungen in Bezug auf das massgebliche Einkommen stark unterscheiden (Bruttoeinkommen, Nettoeinkommen oder steuerbares Einkommen).

Bütler (2009b) Ergänzungsleistungen. Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter

Monika Bütler (2009b) spricht in dieser Studie verschiedene systembegründete, negative Erwerbsanreize im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV an. Sie argumentiert, dass diese Bedarfsleistung oft unerwünschte Verhaltensanpassungen nach sich zieht, welche durch die Mechanik der Ergänzungsleistungen hervorgerufen werden.

Während der Erwerbsphase kann ein erster Fehlanreiz im Zusammenhang mit der EL zur IV festgestellt werden, da bei zusätzlichem Erwerbseinkommen die Ergänzungsleistungen beinahe im gleichen Umfang reduziert werden. Es kommt hinzu, dass die Berechnung der EL auf das gesamte Haushaltseinkommen der IV-Beziehenden abstellt. Folglich wirkt sich die EL zusätzlich negativ auf den Erwerbsanreiz der Ehepartnerin oder des Ehepartners aus.

Am Ende des Erwerbslebens können die EL gemäss Bütler (2009b: 59) an Stelle der privaten Altersvorsorge treten. So besteht für potentielle EL-Beziehenden nicht die gleiche Notwendigkeit eine private Vorsorge durch Sparen oder Erwerbstätigkeit zu generieren, wie dies für eindeutig nicht Anspruchsberechtigte der Fall ist. Der Anreiz ist somit gross, möglichst früh in Pension zu gehen.

Ergänzungsleistungen können weiter zur Barauszahlung des angesparten Kapitals aus der beruflichen Vorsorge verleiten. Dies lohnt sich besonders für Haushalte, deren Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze der EL liegt. Sind die Mittel aufgebraucht, kann der Haushalt EL beantragen. Ein Indiz für diesen Mechanismus sind die vielen kleineren und mittleren Vorsorgekapitalien, welche überwiegend in bar bezogen werden. Dies untergräbt, so Bütler (2009b:59), die eigentliche Altersvorsorge.

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass Bütler's Analysen unerwünschte Verhaltensanpassungen (negative Spar- und Erwerbsanreize) aufzeigen, welche auf die Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zurückzuführen sind. In welchem Masse sich

diese Anreize tatsächlich auf das Verhalten der Haushalte auswirkt, kann allerdings nicht beantwortet werden. Die empirischen Beobachtungen dienen in diesem Zusammenhang lediglich als Indizien.

Abschliessend thematisiert Bütler (2009b: 60) das in der vorliegenden Studie bereits erwähnte Spannungsfeld der Effizienz und der Solidarität, wenn es um die Ausgestaltung von Bedarfsleistungen geht. Dabei geht es um die Frage, wie viel die Gesellschaft den Individuen als Existenzsicherung zugestehen will und welche Effizienzverluste sie in Kauf nimmt. In diesem Zusammenhang stellt sie das angelsächsische Modell in den Vordergrund, welches deutlich höhere Einkommens- und Vermögensfreibeträge vorsieht, das aber auch mit einer entsprechend tiefen Grundsicherung einhergeht.

Ott et al.(2010) Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Studie für das Sozialamt des Kantons Zürich

Diese Studie wurde vom Sozialamt des Kantons Zürich im Rahmen der Legislaturziele 2007 bis 2011 in Auftrag gegeben, mit dem Ziel Fehlanreize im Steuer- und Sozialleistungssystem im Kanton Zürich zu analysieren. Grundsätzlich wird dabei die kantonale Gesetzgebung analysiert. Im Bereich Kinderbetreuung werden exemplarisch drei Gemeinden untersucht, da es keine kantonale Tarifregelung im Bereich Kindertagesstätten gibt. Konkret wurden neben den bereits in den SKOS-Studien 2007 analysierten Transferleistungen und Steuern zusätzlich noch die Stipendien im Hinblick auf die Problematik der finanziellen Fehlanreize untersucht. Hervorzuheben in dieser Studie ist die Konzeptualisierung der Relevanz der identifizierten Fehlanreize. So argumentieren die Autoren, dass Fehlanreize, welche sich nicht nur an monetären Anreizen orientieren, unter Umständen nicht relevant sind. Demzufolge ist es denkbar, dass Personen trotz monetärer Anreize bewusst auf Sozialtransfers verzichten, weil beispielsweise der damit verbundene administrative Aufwand als zu gross bewertet wird oder weil die Familienarbeit im Vordergrund steht. Ferner argumentieren sie, dass zusätzliche Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann trotz negativem Erwerbsanreiz, beispielsweise aufgrund von Karriereüberlegungen. Diese Beurteilung wurde jedoch ohne empirische Grundlagen vorgenommen. Die Bedeutsamkeit der negativen Erwerbsanreize und Schwellen im Zürcher Bedarfsleistungssystem werden nach vier Kriterien beurteilt: Die Notwendigkeit der Anreizsetzung, die Ausgeprägtheit der Fehlanreize, die Erreichbarkeit des kritischen Einkommensbereiches sowie die Anzahl betroffener Personen und Haushalte (Ott et al. 2010:138f.) Im Vordergrund stehen dabei die Ausgeprägtheit des Schwelleneffekts und die Fallzahlen. Je grösser der Fehlanreiz und die Anzahl betroffener Haushalte, desto relevanter der Schwelleneffekt (Ott et al. 2010: 144). Die Resultate der isolierten Betrachtung der Sozialleistungen zeigen, dass die Ausgestaltung der IPV, der ALBV, der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Sozialhilfe Schwelleneffekte verursachen. Die Berechnung der Stipendien verursacht im Kanton Zürich keine Schwellen, führt allerdings über weite Einkommensbereiche zu einem reduzierten Erwerbsanreiz. Zudem wurde für die ALBV sowie für die KKBB über weite Einkommenssegmente ein fehlender Erwerbsanreiz identifiziert. Die Simulation von interagierenden Sozialleistungen im Zusammenspiel mit dem Steuersystem führt des Weiteren vor Augen, dass die erkannten Fehlanreize noch verstärkt werden. So akzentuiert die Steuerprogression die durch andere Transferleistungen produzierten negativen Erwerbsanreize vor allem in mittleren bis hohen Einkommenssegmenten, während die Schwellen der IPV in tiefen bis mittleren Einkommensbereichen verstärkende Wirkung tätigen. Als bedeutend erachten die Autoren die Fehlanreize und Schwelleneffekte bei der ALBV und der Sozialhilfe. Interessant ist, dass eine Schätzung der betroffenen Fallzahlen vorgenommen wurde. So geht man davon aus, dass im Kanton Zürich 1'900 Beziehende von ALBV vom identifizierten Fehlanreiz betroffen sind. Dies entspricht 6% aller Alleinerziehenden im Kanton Zürich. Bei der Sozialhilfe sind gemäss Ott et al.

(2010) 3'000 Haushalte (13% der Unterstützungseinheiten im Kanton Zürich) von den Auswirkungen der Austrittsschwelle betroffen. Zudem schätzt man, dass 8'650 Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch gegenüber vergleichbaren, unterstützten Haushalten benachteiligt sind. Dies entspricht ca. 1.1% aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich.

Kanton Luzern (2010) Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern

Der Bericht nimmt eine Analyse der finanziellen Situation der Luzerner Haushalte vor. Individualdaten wurden aus verschiedenen Datenquellen (kantonale Dienststelle Steuern, kantonale Ausgleichskasse, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik) miteinander zu einem neuen Datensatz verknüpft. Die Verknüpfung der Daten der Steuerveranlagung mit den Daten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen wurde durch das Koordinationszentrum LUSTAT Statistik Luzern durchgeführt. Es handelte sich um eine kantonale Vollerhebung aller Steuerpflichtigen. So standen neben den üblichen Angaben zu Einkommen und Vermögen auch soziodemografische Daten wie Alter, Geschlecht, Zivilstand und Anzahl Kinder zur Verfügung. Dank der flächendeckenden Datenerhebung konnten die Autoren nicht nur Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize im Bedarfsleistungssystem identifizieren, sondern zudem eine Schätzung der betroffenen Haushalte vornehmen. Mit der Erstausgabe von LUSTAT Focus (2011) wurden die Resultate des Projekts «Arbeit muss sich lohnen» öffentlich zugänglich gemacht. Folgende Ergebnisse sind in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik besonders hervorzuheben: Es wurde ein bedeutender Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe festgestellt, der auf die Nichtberücksichtigung der Anzelelemente in der Anspruchsberechnung auf Sozialhilfe sowie, auf die bei Austritt aus der Sozialhilfe anfallende Steuerbelastung und die Kosten der Krankenkassenprämien zurückzuführen ist. 1'500 Haushalte sind davon betroffen und könnten bei einer Eliminierung des Schwelleneffekts theoretisch einen Anspruch auf Sozialhilfe erwirken. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Bezugsquote nie 100% erreicht. Es wird davon ausgegangen, dass lediglich 15 bis 20% der 1'500 Haushalte neu ihren Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen würden. Die Autoren kommen demnach zum Schluss, dass mit einer Eliminierung des Schwelleneffekts an der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe neu ca. 260 Haushalte Anspruch auf die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe hätten.

Auch bei den Ergänzungsleistungen zur AHV wird ein Schwelleneffekt bei der Anspruchsgrenze identifiziert. Die Autoren zeigen auf, dass EL-Beziehende im Vergleich zu Rentnerinnen und Rentner knapp über der Anspruchsgrenze besser gestellt sind, weil sie nicht selber für die Krankenkassenprämien aufkommen und auf die erhaltenen Ergänzungsleistungen keine Steuern ausrichten müssen. Vom Schwelleneffekt sind dabei konkret 1'800 Haushalte betroffen.

Ausserdem wird in der Studie auf negative Erwerbsanreize hingewiesen, die auf die Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung zurück zu führen sind. Die grösste Relevanz hat dabei die Handhabung der IPV für Haushalte knapp über der Anspruchsgrenze auf Sozialhilfe. Haushalte innerhalb der Sozialhilfe erhalten die Prämie in der Höhe der vollen Richtprämie vergütet, während die Prämie für Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch deutlich geringer verbilligt wird. Dadurch entsteht für Haushalte knapp über der Anspruchsgrenze auf Sozialhilfe eine relevante Einkommenseinbusse. Davon betroffen sind heute im Kanton Luzern maximal 900 Haushalte.

Des Weiteren wird ein bedeutender Schwelleneffekt bei der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung festgestellt. Der Schwelleneffekt wird durch die abrupte Einstellung der Leistung beim Erreichen der Anspruchsgrenze verursacht. 2006 befanden sich 50 Alleinerziehende im Kanton Luzern unterhalb der Anspruchsgrenze und bezogen demnach eine Alimentenbevorschussung. 120 Alleinerziehende befanden sich hingegen oberhalb der Anspruchsgrenze und waren 2006 vom Schwelleneffekt betroffen.

Die Stipendien verursachen im Kanton Luzern keine nennenswerten Schwelleneffekte, da die potenziellen Stipendienbeträge im Kanton Luzern mit zunehmendem Einkommen der Eltern in kleinen Schritten abnehmen.

Bei den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung wurden ebenfalls kleinere Schwelleneffekte identifiziert, verursacht durch die Tarifstrukturen der Betreuungseinrichtungen. Da diese Stufen allerdings weder hoch sind, noch ein breites Einkommensspektrum abdecken, sind die Effekte auf das verfügbare Einkommen⁵⁹ vernachlässigbar. Aufgrund der hohen Tarife lohnt es sich jedoch für Alleinerziehende sowie für Paare mit mehr als einem Kind in tiefen und mittleren Einkommen vielfach nicht, erwerbstätig zu sein, wenn sie dadurch auf familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen sind.

Bieri/Gysin (2010) Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize im Vergleich zweier Rentensysteme

In dieser Studie untersuchen die Autoren das verfügbare Einkommen von IV-Rentnerinnen und Rentnern für das Jahr 2009. Die aktuelle Ausgestaltung des Rentensystems der IV weist Schwelleneffekte auf. Diese Probleme sind auf das vier-Stufenmodell zurückzuführen. Die Höhe der Rente ist generell abhängig von der Schwere der gesundheitlichen Erwerbsbeeinträchtigung. Aufgrund des vier-Stufenmodells kann es im jetzigen System allerdings sein, dass eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer überproportionalen Reduktion der Rentenzahlung führt. Die Autoren verfolgen zwei Ziele. Einerseits sollen die Erwerbsanreize im geltenden System untersucht werden, andererseits soll als Alternative zum vier-Stufenmodell ein stufenloses System hinsichtlich der Erwerbsanreize simuliert werden, wie es in der aktuell diskutierten Gesetzesrevisionsvorlage vorgeschlagen wird. Folgende Erkenntnisse können angeführt werden:

Im Verlauf des verfügbaren Einkommens sind die Stufen im geltenden Rentensystem zu erkennen. Sie führen zu Schwelleneffekten und verschlechtern die Arbeitsmotivation der Betroffenen. Ein stufenloses Modell verbessert wie erwartet die Erwerbsanreize. Dies gilt insbesondere für Haushalte, welche keine Ergänzungsleistungen und keine Kinderrenten beziehen. Da die Ergänzungsleistungen zusätzlich zu den Renten der 1. Säule und der beruflichen Vorsorge wirken, hätte ein Systemwechsel hin zu einem stufenlosen Modell für diese Haushalte keinen Einfluss in Bezug auf Erwerbsanreize. Eine Erhöhung des Erwerbseinkommens führt zudem bei Haushalten, welche Kinderrenten beziehen automatisch auch zu einer Kürzung der selbigen Rente, was in Verbindung mit dem stufenlosen IV-Rentensystem insgesamt in einem Nullanreiz resultiert. Weiter ist zu erwähnen, dass eine Schwelle auch beim vorgeschlagenen stufenlosen Modell verbleibt. Es handelt sich um die Austrittsschwelle bei Unterschreitung eines IV-Grades von 40%, was zur Eliminierung der ganzen Rente führt.

Leu et al. (2008) Erwerbsabhängige Steuergutschriften. Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz

Die neoliberal geprägte Politik der 90er Jahre schuf ein neues Kostenbewusstsein in der Sozialpolitik. Effizienz- und Wirkungsfragen der Sozialausgaben werden seither stärker gewertet. In diesem Zusammenhang entfachte sich eine Debatte bezüglich der Wirkung von erwerbsabhängigen und erwerbsunabhängigen Leistungen. Ausserdem stand die Frage der Höhe der materiellen Grundsicherung im Zentrum der sozialpolitischen Diskussionen. Gleichzeitig erklang vor allem seitens gewisser Ökonomen der Ruf nach einer grossen Reform des Systems der sozialen Sicherheit. Dabei galt das System der erwerbsabhängigen Steuergutschriften, wie es prinzipiell gewisse angelsächsische Länder kennen, als besonders erfolgsversprechend. Der

⁵⁹ In dieser Studie kommt die gleiche Definition des verfügbaren Einkommens zum Tragen wie in den SKOS-Studien Knpfer/Bieri (2007) und Knpfer et al. (2007).

Bundesrat hat im Jahr 2005 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) beauftragt, eine Expertengruppe zur Klärung der Frage einzusetzen, ob und allenfalls auf welcher bundesstaatlichen Ebene erwerbsabhängige Steuergutschriften in der Schweiz eingesetzt werden könnten, um die negativen Erwerbsanreize des geltenden Steuer- und Transfersystems zu verbessern. Prof. Robert E. Leu wurde mit der Bildung der Expertengruppe betraut, welche einen Bericht über ihre Arbeiten ablegte. Darin werden die verschiedenen erwerbsabhängigen und erwerbsunabhängigen sozialpolitischen Instrumente zur Armutsbekämpfung dargelegt und auf ihre Tauglichkeit bezüglich negativer Erwerbsanreize geprüft [Leu et al. 2008: 93-111]:

- Traditionelle Sozialhilfe (ohne Anzelelemente): Der Betrag der Sozialhilfe entspricht im Maximum dem sozialen Existenzminimum. Haushalte mit einem Einkommen erhalten die Differenz zwischen ihrem Einkommen und dem Existenzminimum. In dieser Konzeption der Sozialhilfe wird ein ausgeprägter negativer Erwerbsanreiz festgestellt. Dies hängt damit zusammen, dass es sich in der traditionellen Ausgestaltung der Sozialhilfe für Personen mit niedrigem Einkommen unter finanziellen Gesichtspunkten nicht lohnt zu arbeiten, da ihre Grundsicherung immer gleich hoch bleibt. Offen bleibt die Frage, wie sich die nicht-pekuniären Motive auf das Verhalten der Akteure auswirken. So wäre es ebenfalls plausibel, dass sozialhilfebeziehende Personen aus sozialen Gründen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ohne dabei ihre Situation finanziell zu verbessern.
- Negative Einkommenssteuer (erwerbsunabhängig): Dieses Instrument kombiniert ein relativ hohes Grundsicherungsniveau mit einem höheren Erwerbsanreiz (Grenzsteuersatz kleiner als eins). Es sind zwar dadurch weniger negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot festzustellen als bei der traditionellen Sozialhilfe, die Gesamtausgaben sind allerdings aufgrund des grösseren Beziehendenkreises deutlich höher. Das damit einhergehende Problem der Finanzierbarkeit könnte somit nur durch ein tiefes Niveau der Grundsicherung gelöst werden. Dieses Instrument hat sich aus diesem Grund in keinem Land in der klassischen Form durchsetzen können.
- Steuergutschriften (erwerbsabhängig): Im Gegensatz zur negativen Einkommenssteuer sind bei diesem Instrument nur Haushalte anspruchsberechtigt, welche erwerbstätig sind, deren Erwerbseinkommen das soziale Existenzminimum jedoch nicht erreichen. Die Steuergutschrift ergänzt das fehlende Einkommen bis zum Existenzminimum. Im Rahmen der Steuergutschrift wird den Haushalten, in denen mindestens ein Mitglied erwerbstätig ist, ein Teil ihrer Steuerschuld erlassen, das heisst, ihre Steuerschuld wird um diese Gutschrift reduziert.⁶⁰ Prototyp dieser Kategorie ist das US-amerikanische Earned Income Tax Credit (EITC). Je nach Haushaltstyp entsteht dabei ein positiver Erwerbsanreiz. Dies ist vor allem bei Alleinerziehenden der Fall. Bei Doppelverdiener-Haushalte können allerdings negative Erwerbsanreize entstehen, weil die Bezugsberechtigung für die Steuergutschriften über das Haushaltseinkommen bestimmt wird.
- Lohnsubventionen (erwerbsabhängig): Ziel ist es hier, Geringqualifizierte oder Langzeitarbeitslose via Teillohnmodell wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Aus monetärer Sicht sind Lohnsubventionen positive Erwerbsanreize, da ein Haushalt dadurch besser gestellt ist, als wenn er nur Sozialhilfe erhalten würde. Die Lohnzuschüsse können aber aufgrund eines Stigma-Effekts teilweise die Beschäftigungschancen der Zielgruppe

⁶⁰ Vergleiche mit Kapitel 3.4

reduzieren. So können Arbeitgeber die Tatsache, dass ein Arbeitnehmer von einem Sozialhilfeprogramm unterstützt wird als Signal für geringe Produktivität deuten. Ausserdem können Lohnsubventionen zu einem Lohndumping im Tieflohnbereich führen.

- Workfare und aktivierende Sozialhilfe (erwerbsabhängig): Die Logik des Sozialstaats wird bei diesem sozialpolitischen Instrument umgedreht. Statt eines Anspruchs auf Hilfe, besteht ein Anspruch auf Arbeit. Die Grundsicherung wird nicht mehr bedingungslos gewährt, sondern basiert auf Gegenleistung (Erwerb oder Beschäftigungsprogramm). Die 2005 neu eingeführten SKOS-Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe in der Schweiz bauen auf diesem Prinzip auf. Gemäss Leu et al. (2008:106) bestehen die Vorteile von Workfare darin, dass die Sozialleistung einerseits positive Erwerbsanreize schafft und, dass andererseits mit dieser Leistung die Grundsicherung nicht angetastet werden muss. Problematisch kann es allerdings bei unflexiblen Arbeitsmärkten werden, weil in grossem Umfang Beschäftigungsprogramme bereitgestellt werden müssen. Ausserdem wird für Erwerbsunfähige logischerweise weiterhin eine Existenzsicherung gewährt. Es besteht somit die Gefahr, dass Transferempfänger Erwerbsunfähigkeit deklarieren, um der Arbeitspflicht zu entgehen.

Annexe 5

Sozialpolitische Wahrnehmung der Problematik der Schwelleneffekte auf Ebene der Kantone und des Bundes

Politische Vorstösse zum Thema Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize

Nationale Ebene	Art des Vorstosses	Partei	Thema des Vorstosses
Ständerat	Postulat	SP	Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil (Postulat 09.3161 Claude Hêche)
*Nationalrat	Motion	SP	Altersarmut. Schwelleneffekte [09.3567]
*Ständerat	Motion	Kommission für Wirtschaft und Abgaben	Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Entlastung des Existenzminimums

Kanton/ Gemeinde	Art des Vorstosses	Partei	Thema des Vorstosses
AR	Frage	SP	Negative Schwelleneffekte in der Sozialhilfe
BE	Motion	SVP	Kohärente Steuer- und Sozialpolitik (Steuerbefreiung des Existenzminimums)
BS	Postulat	LDP	Systematik der staatlichen Umverteilungsmechanismen
	Postulat	FDP	Übersicht der einkommensabhängigen Sozialleistungen und Steuerabzüge
Chur	Anfrage	FDP	Optimierung der Churer Sozialhilfe
LU	Motion	Grüne	Steuerbefreiung von tiefen Einkommen, Anpassung der Steuertarife und Ausarbeitung von Massnahmen zur Harmonisierung des Sozialtransfers
	Postulat	CVP	Ausarbeitung von umfassenden Massnahmen zur Verhinderung der Unterschiede des verfügbaren Einkommens von Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich zum verfügbaren Einkommen in der Sozialhilfe
	Postulat	FDP	Anpassung der Verordnung zu den SKOS-Richtlinien und des Steuergesetzes im Niedriglohnbereich
	Postulat	SVP	Gleichbehandlung aller Einkommen und Beseitigung von Fehlanreizen bei Einkommen aus wirtschaftlicher Sozialhilfe
	Postulat	Grüne	Kantonsübergreifende Zusammenarbeit für die Bevorschussung der Kinderunterhalte
	Postulat	SP	Steuerbefreiung des Existenzminimums
	Motion	SP	Massnahmen zur Beseitigung der Armutsfalle für Familien
	Anfrage	SP	Sozialpolitische Auswirkungen von Prämienverbilligung und Steuern

Luzern [Stadt]	Interpellation	CVP	Behebung von Schwelleneffekten
	Postulat	SVP	Arbeit muss sich auch für tiefe Einkommen wieder lohnen!
	Postulat	SVP	Steuergutschriften: ein möglicher Weg aus der Armutsfalle
NE	Motion	Groupe socialiste	Pour une politique sociale cohérente
SG	Interpellation	SVP	Arbeit muss sich für alle Sozialhilfebezügler lohnen
SO	Interpellation	FDP	Lohnarbeit statt Sozialhilfe – Massnahmen gegen die Sozialhilfefallen
TG	Motion	CVP	Einreichung einer Standesinitiative betreffend Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen
	Motion	SP/CVP	Abzugsfähigkeit notwendiger Betreuungskosten
TI	Motion	Lega	Arbeit muss sich lohnen
UR	Interpellation	SP	Ungerechtigkeiten bei Ein- bzw. Austritt in der Sozialhilfe im Kanton Uri
*VD	Postulat	FDP	Lutte contre les effets de seuil
ZH	Postulat	SVP	Anpassung SKOS-Richtlinien, damit Sozialhilfebeziehende nicht besser gestellt sind als Niedriglohnverdienende
Zürich [Stadt]	Schriftl. Anfrage	CVP und EVP	Ungleichbehandlung im System der Bedarfsleistungen
	Postulat	CVP und EVP	Anpassung der SKOS-Richtlinien

Stand 14.5.2008/* ergänzt 7.2011 (gemäss eigenen Informationen)

Quelle: eigene Darstellung

Annexe 6

Good Practices zu den einzelnen Transferleistungen und Steuern

Liste der Expertinnen und Experten

Alimentenbevorschussung

Christina Ferritto-Keller	Kantonales Sozialamt Schaffhausen
Daniel Känel	Service de l'action sociale, Kanton Freiburg
Felix Nussbaum	Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Kanton Luzern
Sarah Thönen	Amt für Sozialbeiträge, Kanton Basel-Stadt

Individuelle Verbilligung der Krankenversicherung

Edith Lang	LUSTAT, Kanton Luzern
Patrick Mazzaferri	Service de l'assurance-maladie, Kanton Genf
Reinhold Preuk	Bundesamt für Gesundheit
Guido Vogel	Amt für Sozialbeiträge, Kanton Basel-Stadt

Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung

Kathrin Bartels	Leiterin Fachstelle für Familienfragen, Kanton Basel Land
Esther Christen	Fachstelle Familie, Kanton Bern
Julien Cattin	Service de l'action sociale et Service de la santé, Canton du Jura
Birgitta Michel-Thenen	Koordinationsstelle für familienergänzende Kinderbetreuung, Kanton Zug

Steuerbelastung tiefer Einkommen

Hans Frauchiger	Steuerverwaltung des Kantons Bern
Christian Mathez	Leiter Rechtsdienst und stv. Steuerverwalter, Kanton Basel-Stadt
Bruno Infanger	Steuerverwaltung Kanton Uri

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>