

Effets de seuil et effets pervers sur l'activité

Chaque canton a son propre système de prestations sous condition de ressources. Les différentes prestations ont vu le jour indépendamment les unes des autres et ne forment pas toujours un ensemble cohérent. Il en résulte des injustices systémiques qui entravent la lutte contre la pauvreté. Une analyse des réformes cantonales montre que la problématique a été reconnue. La question n'est toutefois pas résolue et les différences entre cantons sont toujours aussi importantes.

tulat du conseiller aux Etats Claude Hêche, qui demandait qu'on fasse le point sur la situation actuelle dans les cantons en matière d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité. Parallèlement, l'auteur du postulat invitait le Conseil fédéral à proposer des pistes de solution pour éliminer ou au moins réduire ces effets. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), en collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), a chargé la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)



Franziska Ehrler
CSIAS, Berne



Caroline Knupfer



Yann Bochsler

Contexte

A l'heure actuelle, de plus en plus de personnes ont besoin de prestations de transfert pour couvrir leurs besoins fondamentaux, alors qu'elles exercent une activité lucrative. L'organisation des systèmes cantonaux de transferts et d'imposition peut créer des effets de seuil importants et produire des effets pervers sur l'activité. Les personnes touchées par ces phénomènes ne sont financièrement pas incitées à travailler ou à augmenter leur taux d'occupation. Elles seraient même parfois plutôt poussées à abandonner leur activité lucrative. Une

politique sociale misant sur la responsabilité individuelle et l'autonomie est en contradiction avec un système de prestations de transfert ne récompensant pas le travail. En outre, les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité engendrent des injustices systémiques propres à remettre en question la légitimité de la politique sociale dans son ensemble.

En ce qui concerne les prestations sous condition de ressources, divers cantons ont inscrit la problématique des effets de seuil à leur agenda politique et recherché des solutions ces dernières années. Au niveau national, le Parlement a adopté en 2009 un pos-

Effet de seuil: on parle d'un effet de seuil lorsqu'une augmentation minime du revenu provenant d'une activité lucrative entraîne une nette réduction du revenu disponible libre, à savoir du revenu restant à la disposition d'un ménage après prise en compte des prestations sociales et déduction faite des impôts et des dépenses obligatoires. Cela peut se produire lorsque, en raison du revenu supplémentaire, le droit à une prestation de transfert prend fin ou lorsque les dépenses obligatoires (p. ex. impôts ou coûts de l'accueil extrafamilial des enfants) augmentent subitement.

Effet pervers sur l'activité: on parle d'effet pervers sur l'activité lorsqu'en dépit de l'augmentation du salaire brut, le revenu disponible libre subit une baisse continue sur un certain segment de revenu. Cela peut se produire lorsque l'augmentation du salaire entraîne la diminution d'une prestation ou l'augmentation des dépenses obligatoires dans une proportion supérieure à la hausse du salaire.

d'élaborer un rapport sur ce sujet. La CSIAS, qui avait déjà étudié le phénomène des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité à l'échelle nationale en 2007, soutient depuis lors divers cantons dans le traitement de cette problématique.¹

Situation actuelle dans les cantons

Les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité sont des phénomènes typiques des prestations sous condition de ressources octroyées en complément du revenu professionnel. De nombreux cantons en ont pris conscience ces dernières années et ont entrepris d'analyser ce problème et de rechercher des mesures adéquates pour y remédier. L'analyse approfondie de ces effets et les efforts déployés par les cantons pour les supprimer ont une fois de plus 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 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.

L'extinction brutale du droit à une prestation engendre indéniablement une diminution du revenu disponible libre du ménage. Un ménage qui gagne un franc de plus que le plafond peut, dans certains cas, subir une perte de plusieurs milliers de francs. Cette problématique est particulièrement fréquente dans l'avance sur contributions d'entretien et l'aide sociale. L'analyse a en outre permis d'identifier d'autres défis auxquels sont confrontés les cantons qui souhaitent éviter les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité, à savoir les pa-

liers de revenu de la réduction individuelle des primes et les tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants. Le tableau **TI** ci-après résume les résultats de l'analyse et fournit une vue d'ensemble des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité présents dans les différents cantons. Les différences par rapport à 2006 sont sur fond rouge.

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 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 fait examiner par la CSIAS toutes les prestations relevant de leur compétence sous l'angle des effets de seuil et procédé aux adaptations nécessaires. Dans les trois cantons ayant lancé un projet global d'harmonisation (BS, GE, VD), 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 passablement 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. Dans les cantons de Genève et de Vaud également, les questions financières ont joué un rôle secondaire par rapport aux arguments centraux comme 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.

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, de Saint-Gall, de Glaris, de Neuchâtel et du Tessin, 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 cantons ont recensé le nombre de ménages concernés, afin d'estimer les coûts qui en découleraient. Les cantons de Zurich et de Lucerne ont entrepris des analyses en profondeur sur le nombre de ménages touchés par un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité en vue d'en faire la base des réformes à venir. Dans d'autres cantons, comme Genève et Vaud, les réformes entreprises se fondent davantage sur des questions de justice et de cohérence de l'ensemble du système, les considérations d'ordre quantitatif jouant un rôle moins important. Aucun canton n'a entrepris d'évaluation 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 l'effet d'une révision particulière alors que l'économie et le système des assurances sociales ne cessent d'évoluer.

¹ Knpfer Caroline, Bieri Oliver (2007): Impôts, transferts et revenus en Suisse, ainsi que Knpfer Caroline, Pfister Natalie et Bieri Oliver (2007): Aide sociale, impôts et revenus en Suisse. Conférence suisse des institutions d'action sociale.

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

T1

Ct	A l'entrée 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	Dans les tranches de revenus donnant droit à la réduction individuelle des primes	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 / effet pervers éliminé

x = effet de seuil / effet pervers inchangé

R = effet de seuil / effet pervers réduit

case vide = pas d'effet de seuil ni d'effet pervers ni en 2006, ni 2011

Source: Ehrler et al. (2012). Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements. Aspects de la sécurité sociale 14/12, Office fédéral des assurances sociales.

Bonnes pratiques

Des bonnes pratiques ont été élaborées comme aides pratiques pour l'aménagement des prestations de l'aide sociale, de l'avance sur contributions d'entretien, des réductions de primes individuelles et des tarifs de

l'accueil extrafamilial des enfants, ainsi que pour le traitement fiscal des bénéficiaires de l'aide sociale. Elles ont été rédigées selon une structure uniforme. La formulation de 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 d'ateliers ou d'entretiens bilatéraux

avec des experts cantonaux, qui ont permis d'en étudier la pertinence et l'applicabilité.²

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 octroyées suivant un modèle échelonné (comme la réduction des primes ou les tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants) 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 sous condition de ressources sont nombreux, plus les effets de seuil sont petits, 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 donc du revenu disponible libre.

On peut également octroyer une franchise sur le revenu (FR) proportionnelle au revenu de l'activité lucrative. Lorsqu'une prestation sous condition de ressources 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. 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 des prestations ou à l'augmentation des impôts. 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 en outre 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 de transfert 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 concerne 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 considérables sur l'activité en conjonction avec des prestations sous condition de ressources, avec 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.

Perspectives

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 toujours des effets de seuil très importants dans 19 cantons en raison d'une limite de revenu fixe.

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 transversales et longitudinales 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 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

² Good practices: www.skos.ch/fr/?page=for-schlung/schwelleneffekte.

entre ménages menacés de pauvreté suivant le canton où ils habitent, même si cela peut impliquer un choix difficile entre harmonisations cantonales et harmonisation au niveau intercantonal ou national. 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.

Ehler Franziska; Caroline Knupfer; Yann Bochsler (2012). Effets de seuil et effets pervers sur l'acti-

tivité. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements. Aspects de la sécurité sociale 14/12, OFAS, Berne. L'étude est disponible sur le site Internet www.ofas.admin.ch

Franziska Ehrler, lic. rer. soc., responsable du secteur Etudes, Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Berne.
Mél. : franziska.ehrler@skos.ch

Caroline Knupfer, lic. ès sciences sociales, responsable des affaires sociales au sein

du DSAS, canton de Vaud (auparavant responsable du secteur Etudes, Conférence suisse des institutions d'action sociale [CSIAS], Berne).

Mél. : caroline.knupfer@vd.ch

Yann Bochslerw, lic. rer. soc., collaborateur scientifique au sein du secteur Etudes, Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Berne.

Mél. : yann.bochsler@skos.ch