BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG
KONSUMSTRASSE 20 . CH-3007 BERN . TEL +41 (0)31 380 60 80 . FAX +41 (0)31 398 33 63
INFO@BUEROBASS.CH . WWW.BUEROBASS.CH

BASS

Evaluation des normes à caractère incitatif selon normes CSIAS

Rapport final

Sur mandat
de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS

Philipp Dubach, Melania Rudin, Livia Bannwart, Laure Dutoit, Severin Bischof
Traduction: Elisabeth Brungger

Berne, le 13 janvier 2015

BASS

Table des matières

Synthèse ..... **IV**

1 Introduction **1**

1.1 Les normes CSIAS – une stratégie d'activation 2

1.2 Concept de l'évaluation 4
1.2.1 Modèle d'action du système des suppléments 4
1.2.2 Questions d'évaluation et sources d'information 6

2 Normes écrites de la CSIAS et des cantons **10**

2.1 Normes CSIAS: systématique et objectifs 10
2.1.1 Le système des suppléments dans les normes CSIAS de 2005 10
2.1.2 Comparaison avec des normes plus anciennes 14

2.2 Normes cantonales 15
2.2.1 Objectifs et nombre de suppléments 16
2.2.2 Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative 18
2.2.3 Supplément d'intégration 24
2.2.4 Supplément minimal d'intégration 30

2.3 Synthèse 32

3 Octroi des prestations **35**

3.1 Qualité et pertinence des données statistiques 36

3.2 Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative 39
3.2.1 Résultats généraux 39
3.2.2 Groupes de personnes 40
3.2.3 Cantons 42

3.3 Suppléments d'intégration 46
3.3.1 Résultats généraux 46
3.3.2 Groupes de personnes 46
3.3.3 Cantons 48

3.4 Supplément minimal d'intégration 50
3.4.1 Résultats généraux 50
3.4.2 Groupes de personnes 51
3.4.3 Cantons 52

3.5 Vue d'ensemble 54
3.5.1 Groupes de personnes 54
3.5.2 Cantons 56
3.5.3 Répartitions selon services sociaux 59

3.6 Dynamique de l'obtention de suppléments 60
3.6.1 Taux d'obtention dans la perspective annuelle 60
3.6.2 Durée d'obtention d'un SI et d'un SMI 62

3.7 Synthèse 64

4 Pratique d'exécution dans les services sociaux **66**

4.1 Procédures et conditions cadre institutionnelles 67
4.1.1 Communication 67
4.1.2 Compétences décisionnelles 69
4.1.3 Contrôles 69
4.1.4 Normes des services sociaux 70
4.1.5 Certitude dans l'exécution des normes 70

4.2 Octroi des différentes prestations à caractère incitatif ... 72
4.2.1 Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative ... 72
4.2.2 Supplément d'intégration ... 74
4.2.3 Supplément minimal d'intégration ... 79
4.2.4 Taux de non-obtention ... 81
4.2.5 Interaction entre éléments incitatifs et réductions des prestations ... 83
4.2.6 Ebauche d'une typologie ... 84

4.3 Synthèse ... 86

5 Effets des suppléments ... 89

5.1 Analyse bibliographique ... 90
5.1.1 In-Work Benefits ... 91
5.1.2 Incitations financières à exercer une activité lucrative pour les bénéficiaires de l'aide sociale ... 92
5.1.3 Motivations financières et non financières ... 96
5.1.4 Synthèse ... 98

5.2 Appréciations provenant des entretiens d'expert/es ... 99
5.2.1 Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative ... 100
5.2.2 Supplément d'intégration ... 102
5.2.3 Supplément minimal d'intégration ... 103
5.2.4 Incitations perverses à l'intérieur et à l'extérieur du système ... 103
5.2.5 Distinction de comportements ... 105
5.2.6 Propositions visant à améliorer l'efficacité ... 107
5.2.7 Synthèse ... 107

5.3 Analyses statistiques des effets ... 108
5.3.1 Introduction de la Franchise et évolution du taux d'emploi ... 109
5.3.2 Comportement en matière d'activité lucrative et Franchise maximale ... 113
5.3.3 Synthèse ... 118

6 Littérature citée ... 120

7 Annexe ... 124

7.1 Octroi des suppléments: Tableaux détaillés avec taux d'obtention dans la perspective annuelle ... 124

7.2 Analyse statistique des effets: Tableaux et graphiques supplémentaires ... 128

7.3 Guide pour l'entretien d'expert/es ... 131

Synthèse

1. Introduction

En Suisse, la réglementation de l'aide sociale relève de la compétence des cantons. Afin d'assurer une certaine standardisation, la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS élabore depuis cinquante ans des **Normes relatives au concept et au calcul de l'aide sociale.** Lors de la dernière révision des normes en 2005, l'ancien forfait pour l'entretien a été réduit de 7% et en contrepartie, trois nouvelles prestations ont été introduites. Celles-ci créaient des incitations financières dans le but d'amener les bénéficiaires de l'aide sociale à s'engager en faveur de leur intégration professionnelle et sociale:

■ Une **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (Franchise)** pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui réalisent un revenu provenant d'une activité sur le premier marché du travail (pour un temps complet, de 400 à 700 francs par mois).

■ Un **Supplément d'intégration (SI)** pour les bénéficiaires de l'aide sociale sans activité lucrative qui fournissent des prestations personnelles particulières en faveur de leur intégration professionnelle et sociale (de 100 à 300 francs par mois).

■ Un **Supplément minimal d'intégration (SMI)** pour les bénéficiaires de l'aide sociale sans activité lucrative qui, pour des raisons différentes (p. ex. manque d'offres, problèmes de santé), ne sont pas en mesure de fournir une prestation personnelle particulière, mais qui, dans le cadre de leurs possibilités, font des efforts pour améliorer leur situation (100 francs par mois).

Une petite dizaine d'années après la révision des normes, la CSIAS a mandaté le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS pour **soumettre le système des suppléments à une évaluation complète.** Celle-ci est divisée en une évaluation de l'exécution et une évaluation des effets:

■ L'**évaluation de l'exécution** étudie la mise en place du système des suppléments depuis la conception des normes CSIAS jusqu'à la pratique concrète des différents services sociaux. Elle est composée de trois étapes: d'abord, la reprise des trois prestations dans les normes cantonales, deuxièmement, l'appropriation et la mise en place de ces règles dans l'action quotidienne des services sociaux et troisièmement, l'octroi des prestations en tant que résultat (output) de cette pratique.

■ L'**évaluation des effets** se concentre sur les incidences des trois suppléments sur le comportement individuel des bénéficiaires de l'aide sociale: les suppléments contribuent-ils à ce que les bénéficiaires de l'aide sociale exercent plus souvent une activité lucrative, à ce qu'ils étendent leur taux d'activité ou à ce qu'ils renforcent leurs efforts en faveur de leur intégration professionnelle et sociale?

Les mesures et programmes d'intégration proprement dits des services sociaux ne font pas l'objet de l'évaluation. Ceci vaut également pour les effets dits de seuil qui peuvent apparaître suite à l'introduction du système des suppléments et qui ont pour conséquence que des bénéficiaires de l'aide sociale disposent d'un revenu plus élevé que des personnes vivant dans une situation comparable à l'extérieur de l'aide sociale. Les effets de seuil ont déjà été examinés de manière détaillée par plusieurs études de la CSIAS.

2. Normes cantonales

Les normes de la CSIAS ont le caractère de recommandations. Les cantons règlent eux-mêmes l'aide sociale dans des lois et des ordonnances cantonales, par ailleurs, ils édictent des dispositions internes à l'administration ou composent des manuels. Une analyse de ces bases normatives montre que ***18 cantons reprennent toutes les trois prestations à caractère incitatif.*** Une telle reprise normative ne garantit toutefois pas toujours que le supplément soit effectivement mis en place sur tout le territoire du canton concerné. En partie, les réglementations cantonales respectives n'ont que le caractère de recommandations à l'intention des communes. Comme l'évaluation le montre, ceci pose un problème d'exécution considérable dans au moins un canton.

Six cantons ne reprennent qu'une partie des suppléments (Franchise et SI: GL, NE, TG; Franchise seule: BL, VD; SI seul: TI), ***deux cantons n'en reprennent aucun*** (AI, AG). La reprise uniquement partielle du système des suppléments semble liée à un scepticisme généralisé vis-à-vis des suppléments: tous les cantons qui renoncent à un SMI ou à un SI choisissent pour la Franchise le montant le plus bas de 400 francs (ou inférieur).

En ce qui concerne la reprise sélective du système des suppléments, deux points importants sont à noter:

■ **Niveaux différents de la couverture des besoins de base**: Le non-octroi de certains suppléments ne signifie pas forcément que les bénéficiaires de l'aide sociale disposent pour

autant d'un revenu plus bas. Parfois, c'est même le contraire: plusieurs cantons qui ne reprennent pas ou que partiellement le système des suppléments accordent une couverture des besoins de base supérieure aux normes CSIAS actuelles ou ils connaissent des suppléments particuliers pour les familles. En partie, la renonciation est donc liée à des décisions concernant la conception du rapport entre éléments octroyés en fonction des besoins et éléments octroyés en fonction de la prestation dans l'aide sociale.

■ **Chaque canton connaît des éléments incitatifs**: Aucun canton ne renonce complètement à des éléments incitatifs. Les cantons d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, qui n'ont repris aucun des trois suppléments, octroient un forfait pour les frais d'acquisition du revenu qui est inscrit dans des normes CSIAS plus anciennes. Ce forfait a une fonction très comparable à celle de la Franchise, le montant maximal selon les anciennes normes CSIAS étant toutefois plus modeste (250 francs par mois).

Les cantons qui reprennent un ou plusieurs suppléments des actuelles normes CSIAS conçoivent ceux-ci en général à l'intérieur du cadre que les normes définissent en la matière. Cette conception des différents suppléments fidèle aux normes concerne tant les objectifs supérieurs que les dispositions d'exécution. Dans leurs dispositions d'exécution, les cantons abordent principalement des **thématiques** abordées par les normes CSIAS et pour lesquelles la réglementation détaillée est parfois explicitement laissée aux soins des cantons et des communes:

■ montants et procédures de calcul ou échelonnement de la Franchise et du SI
■ réglementations spéciales pour jeunes adultes (Franchise, SI, rarement également SMI)
■ réglementations spéciales pour familles monoparentales (SI)
■ réglementations spéciales pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante
■ délimitation entre Franchise et SI en cas de revenus provenant d'un apprentissage ou d'un stage
■ description des activités individuelles donnant droit à un SI (c.-à-d. autres que participation à des programmes d'intégration)
■ définition des critères et des activités donnant droit à un SMI
■ réglementation de l'obtention de plusieurs prestations à caractère incitatif.

Cette démarche a pour effet que le système des suppléments est conçu de manières différentes d'un canton à l'autre. Cette possibilité de diversité est prévue par les normes CSIAS elles-mêmes. En résumé, on peut donc dire que certains cantons ne reprennent certes pas les trois prestations à caractère incitatif mais ***lorsqu'un canton reprend un supplément, la conception cantonale de cette prestation se situe pratiquement toujours à l'intérieur de la marge de manœuvre définie par les normes CSIAS.***

3. Pratique d'exécution des services sociaux

La manière dont les différents services sociaux et leurs collaborateurs et collaboratrices s'approprient les normes respectives et les appliquent dans leur quotidien professionnel est déterminante pour l'exécution concrète. Pour reconstituer ces pratiques d'exécution, nous avons mené, à l'aide d'un guide, des **entretiens d'expert/es avec des responsables dirigeants de douze services sociaux**. En choisissant ces services sociaux, nous avons veillé à couvrir une fourchette aussi large que possible de services sociaux (taille, forme organisationnelle, type de commune, région linguistique). L'analyse n'a pas pour objectif d'obtenir des informations statistiquement représentatives qui se prêtent à une généralisation pour toute la Suisse. Il s'agit plutôt de saisir au mieux la diversité potentielle des pratiques d'exécution.

Pour permettre aux suppléments de déployer leur fonction incitative, l'**information des client/es** a une importance cruciale. La plupart des douze services sociaux en informe tous les client/es lors de la déposition de la demande ou lors de l'entretien initial – parfois par des notices, parfois par voie exclusivement orale. L'effet de cette «information initiale» ne doit pas être surestimée dans la mesure où dans cette situation, les personnes concernées sont souvent sous un fort stress et confrontées à une multitude d'informations.

Dès lors, l'**information ad hoc dans le processus de conseil personnel** est décisive. Comme les entretiens d'expert/es le montrent, cette information a souvent un caractère «de pilotage»: les assistants sociaux fournissent les informations par petits bouts dans des situations dans lesquelles ils supposent que ces informations peuvent effectivement influencer l'action des client/es. Cette démarche a l'avantage d'être très concrète et d'éviter que des informations trop concentrées et sans lien avec le quotidien restent sans effet. Elle peut toutefois produire des inefficacités lorsque les assistants sociaux se méprennent sur la situation et retiennent des informations qui auraient pu amener les client/es à changer de comportement.

Dans la communication avec les client/es, ***la complexité du système des suppléments est parfois minimisée***. Plusieurs services sociaux ne font pas la différence entre SI et SMI vis-à-vis de leurs client/es, puisqu'ils craignent que cette différenciation soit difficile à comprendre. De cette manière, le supplément d'intégration devient d'une manière générale une incitation ou une reconnaissance de prestations qui témoignent d'une volonté de ne pas «s'abandonner» et de s'engager en faveur de son propre bien ou de celui d'autres.

La ***compétence décisionnelle en matière d'octroi des suppléments est en règle générale auprès des professionnel/les qui gèrent le cas***, dans des cas plus rares, des instances supérieures sont impliquées. Des incertitudes peuvent apparaître lorsque des autorités sociales de composition politique refusent des propositions d'octroi de suppléments sur une large échelle. Les entretiens d'expert/es indiquent que dans ces conditions, la communication vis-à-vis des client/es changent: en raison de l'incertitude, on informe avec plus de retenue, diminuant ainsi le potentiel incitatif des suppléments.

Les normes CSIAS et les normes cantonales laissent ***souvent une marge de manœuvre considérable aux services sociaux,*** notamment dans la définition des prestations individuelles donnant droit à un SI ou un SMI. Comme les exploitations statistiques relatives aux trois suppléments le montrent, cette marge de manœuvre est utilisée de manières différentes (voir paragraphe 4 de la synthèse). Malgré ces libertés, la plupart des personnes interviewées estiment qu'aujourd'hui, les incertitudes en matière de pratique d'exécution et d'octroi des suppléments sont très rares dans leurs services sociaux: ***à l'intérieur des services sociaux, une ligne contraignante à cet égard a pu être définie.***

Quelques personnes interviewées font remarquer qu'au sein des équipes de conseil, les marges d'appréciation sont moins souvent thématisées que les ***questions de l'équité du système des suppléments*** dans son ensemble ou de certaines réglementations particulières. Seule une personne interviewée observe chez ses collaboratrices et collaborateurs des incertitudes majeures et un besoin de dispositions plus précises. Dans le service social concerné, on essaie d'y répondre par un accompagnement plus étroit.

Dans les services sociaux très petits, les questions concernant l'uniformisation de l'exécution sont moins urgentes. De nombreuses configurations fréquentes dans des services sociaux plus grands restent des cas uniques et sont traités en tant que tels. Par ailleurs, seuls un à deux professionnel/les prennent les décisions en matière d'octroi. Le besoin de réglementations d'octroi détaillées diminue ainsi. Vu de l'extérieur, ceci peut aboutir dans un cas individuel à une application plutôt libre des dispositions normatives (normes cantonales, normes CSIAS). Les responsables eux-mêmes n'y voient toutefois pas de déficit ou d'insuffisance.

4. Octroi des suppléments: différences entre les cantons et les services sociaux

Afin de décrire l'octroi concret des trois suppléments, nous avons procédé à des **exploitations de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale** pour l'année 2012 (données disponibles les plus récentes). Les exploitations ont été faites tant pour l'ensemble de la Suisse qu'à titre de comparaisons entre les cantons. Pour les entretiens d'expert/es, nous avons par ailleurs établi des exploitations spécifiques des services sociaux concernés que nous avons discutées dans le cadre des interviews.

La comparaison entre les cantons montre une très **large fourchette:** à l'une des extrémités, on trouve des cantons dans lesquels ***70% à 90% des bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans touchent au moins un supplément.*** A l'autre extrémité, on trouve les cantons dans lesquels ceci n'est le cas que pour quelque ***30% à 40% des bénéficiaires de l'aide sociale.*** Dans les cantons qui ne disposent que d'un ou de deux suppléments, ce taux peut être même inférieur.

Cette large fourchette est remarquable. Notons toutefois que dans l'interprétation des résultats cantonaux, une certaine prudence est de mise pour deux raisons:

■ **Qualité des données**: La qualité de la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale s'est fortement améliorée au cours de ces dernières années. Néanmoins, des distorsions peuvent apparaître lors de la saisie des informations relatives au système des suppléments qui repose finalement sur des bases de données administratives. Il est probable que les taux d'obtention sont tendanciellement sous-estimés. Dès lors, on ne peut pas exclure que les taux d'obtention calculés ici sont trop bas pour certains cantons. Mais la fourchette décrite est bien étayée: des vérifications de données plus exactes ont confirmé que les taux d'obtention cumulée (Franchise, SI et SMI) se situent dans certains services sociaux à 90%, dans d'autres en revanche à 30% seulement.

■ **Pratique d'exécution locale**: L'octroi des prestations n'est marqué pas seulement par les

règles cantonales, mais également par la mise en place de celles-ci dans les différents services sociaux. Les valeurs moyennes cantonales ne sont donc pas forcément représentatives de la pratique d'exécution d'un endroit donné. A la limite, il est possible que le tableau cantonal soit le résultat «fortuit» des procédures différentes de différents services sociaux.

Les **différences peu importantes entre les taux d'obtention** peuvent être dues à une multitude de facteurs (p. ex. composition sociodémographique des bénéficiaires de l'aide sociale, situation sur le marché du travail, offre de programmes d'intégration). Les différences prononcées ne peuvent toutefois pas s'expliquer de cette manière: elles sont de toute évidence liées au fait que les suppléments sont octroyés de manières différentes. **En quoi exactement consistent ces différences dans la pratique d'octroi?** Sur la base de l'analyse des normes cantonales, des exploitations statistiques et des entretiens d'expert/es, ceci sera décrit ci-dessous pour les trois suppléments.

Franchise sur le revenue provenant d'une activité lucrative (Franchise)

La Franchise est accordée à une personne qui réalise un revenu provenant d'une activité sur le premier marché du travail. Les réglementations cantonales qui définissent l'accès à la Franchise peuvent se distinguer par le traitement des salaires provenant d'apprentissages professionnels et de stages ainsi que des revenus de personnes exerçant une activité indépendante. Selon l'estimation unanime des expert/es, les services sociaux et leurs collaborateur/trices n'ont ***pratiquement pas de marge d'appréciation*.**

Salon la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, 14% des bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans touchent une Franchise dans les «cantons à Franchise». Les comparaisons avec le nombre de personnes réalisant un revenu provenant d'une activité lucrative font supposer que cette proportion est un peu trop faible. En réalité, le ***taux d'obtention d'une Franchise*** devrait se situer à ***quelque 18%.***

Supplément d'intégration (SI)

Le SI est octroyé dans **trois situations types** clairement délimitables qui constituent en quelque sorte le **«cas normal»**:

- Accomplissement d'une formation
- Participation à des programmes ou des mesures de qualification individuelles (p. ex. cours de langue) destinés à l'intégration professionnelle ou sociale
- Familles monoparentales avec au moins un enfant en bas âge jusqu'à deux ou trois ans (dans 16 cantons des 22 cantons connaissant un SI)

D'après les entretiens d'expert/es, on peut en conclure à des ***taux d'obtention d'un SI situés dans une fourchette entre quelque 15% et 30%.*** Ces différences sont liées entre autres à la délimitation entre Franchise et SI (salaires d'apprentis, salaires provenant de stages, travail dans des entreprises sociales), à l'offre de programmes d'intégration, à l'obligation de participer à des programmes (p. ex. au début de l'obtention d'aide sociale) et aux problématiques spécifiques des bénéficiaires de l'aide sociale.

Les taux de SI nettement plus élevés sont dus à la **reconnaissance de prestations d'intégration individuelles.** L'octroi ou non d'un SI à des bénéficiaires de l'aide sociale au chômage qui cherchent un emploi ou qui coopèrent avec d'autres institutions (p. ex. AI, ORP, centres de conseil en matière d'addictions) semble jouer un rôle important. Alors que certains cantons et services sociaux prévoient dans ces cas un SI d'un montant réduit (souvent 100 francs), d'autres excluent ceci catégoriquement.

Dans plusieurs cantons – notamment en Suisse romande –, le SI est octroyé pour le respect de **contrats d'insertion.** La fréquence et le contenu de ceux-ci varient fortement: parfois, ils portent principalement sur la participation à des programmes d'intégration, parfois, ils constituent un instrument central du conseil social et comprennent une très large palette d'activités destinées dans le sens le plus large du terme à améliorer ou à stabiliser la situation personnelle. En raison d'une large utilisation de contrats d'insertion, le canton de Genève par exemple a un taux de SI de plus de 70%.

D'après l'estimation des expert/es, les **activités d'utilité publique** sont insignifiantes. Ceci surprend dans la mesure où quelques manuels et normes cantonaux décrivent ces activités de manière détaillée. Dans les services sociaux, on fait cependant l'expérience que la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale s'intéressent bien plus fortement aux occupations en lien avec le marché du travail. En même temps, les services sociaux eux-mêmes n'accordent pas de haute priorité aux activités d'utilité publique, puisque, en cas de doute, ils donnent plus de poids à la réinsertion professionnelle et puisque ces activités, en cas de tâches au sein de la famille (p. ex. soins de proches), peuvent entrer en conflit avec l'objectif de l'intégration. En outre, ces activités sont souvent liées à des exigences relativement élevées et de nombreux bénéficiaires de l'aide

sociale qui pourraient y répondre fournissent déjà d'autres prestations d'intégration.

Supplément minimal d'intégration (SMI)
Les **critères d'octroi** du SMI formulés par les normes CSIAS sont relativement complexes: le SMI implique qu'une personne n'est pas en mesure de fournir une prestation «justifiant un SI». Cette incapacité peut avoir différentes causes, par exemple un manque d'offres de programmes ou de graves problèmes de santé. Par ailleurs, la personne doit prouver que dans le cadre de ses possibilités, elle s'engage en faveur d'une amélioration de sa situation.

Les entretiens d'expert/es montrent que dans la pratique, ces critères d'octroi ne peuvent guère être appréciés sur un pied d'égalité et de manière globale. Leur complexité a tendanciellement pour conséquence que l'un des aspects est mis au premier plan et que l'utilisation du SMI diverge en conséquence. En simplifiant, on peut distinguer trois fonctions modèles du SMI:

Simple instrument de sanction: Dans cette fonction, le SMI est octroyé de manière «automatique», c'est-à-dire sans examen plus approfondi – par exemple à tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans, parfois uniquement à ceux qui n'ont pas d'autre supplément. Il est le ***premier maillon d'une «chaîne de sanctions»*** et par rapport aux autres réductions de prestations, il a l'avantage que sa suppression ne demande qu'un ***faible travail administratif.*** Par rapport à la conception dans les normes CSIAS, le SMI subit ainsi une double transformation: premièrement, d'incitation (positive), il devient sanction (négative), deuxièmement, il ne vise plus uniquement les prestations d'intégration, mais d'une manière générale, la coopération avec les organes d'aide sociale.

Dans le ***canton du Valais,*** cette fonction est partiellement inscrite dans la loi et elle aboutit à un ***taux d'obtention du SMI de près de 90%;*** la situation est comparable dans le ***canton de Fribourg.*** D'autres services sociaux appliquent eux aussi le SMI de manière similaire. Compte tenu du fait que ***dans la plupart des autres cantons, les taux d'obtention d'un SMI est inférieur à 20%***, ces cantons forment toutefois une exception.

Création d'équité: Dans cette fonction, le SMI est octroyé principalement à des personnes qui, en raison de problèmes de santé ou d'autres graves difficultés personnelles, ne sont pas en mesure de fournir une véritable prestation d'intégration. L'«idée d'équité» domine: les personnes dont les possibilités d'action sont déjà réduites ne doivent pas en être punies en plus.

Ce modèle d'octroi n'aboutit pas forcément à des taux de SMI élevés. En revanche, il est facile à comprendre qu'il est lié à un octroi relativement large du SI. Sinon, on créerait une nouvelle injustice: les personnes souffrant de graves difficultés personnelles seraient privilégiées par rapport à d'autres bénéficiaires de l'aide sociale qui – en dehors de programmes et mesures formels – s'engagent en faveur d'une amélioration de leur situation et qui, en raison du caractère individuel de cette activité, seraient privées d'un SI.

Récompense de prestations personnelles: Dans cette fonction, le SMI n'est octroyé que si les bénéficiaires de l'aide sociale fournissent une prestation individuelle particulière. Ceci ouvre une très large marge d'appréciation du fait qu'il est quasiment impossible de distinguer une fois pour toutes les prestations «allant de soi» des prestations «particulières» en faveur de l'amélioration ou de la stabilisation de la situation personnelle. Les entretiens d'expert/es font ressortir que ceci amène de nombreux professionnel/les à faire preuve d'une grande retenue: afin d'éviter des incohérences dans leurs décisions, ils n'accordent le SMI que dans de rares cas.

Les exploitations de la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale font supposer que ce modèle est largement répandu. De nombreux cantons présentent des taux d'obtention cumulée de Franchise, SI et SMI de 30% à 40%. Même si ces taux risquent d'être partiellement sous-estimés, les distorsions massives et systématiques sont peu probables. Par ailleurs, des vérifications et des analyses spéciales dans des services sociaux urbains d'une certaine taille (Zurich, Bâle, Neuchâtel, Lucerne) donnent des résultats comparables.

Dans ces services sociaux et cantons, les **bénéficiaires de l'aide sociale qui ne touchent pas de supplément sont nombreux.** Selon les appréciations des expert/es, on trouve parmi ceux-ci entre autres des personnes avec des problématiques multiples complexes, de graves atteintes physiques ou psychiques, des problèmes d'addiction ou de lourds déficits de socialisation. On peut y trouver également des bénéficiaires de l'aide sociale d'un âge actif avancé dont les chances de réinsertion professionnelle sont très faibles. S'y ajoutent les bénéficiaires de l'aide sociale non-coopératifs ainsi que les personnes qui ne sont à l'aide sociale que depuis peu de temps et pour lesquelles les activités d'intégration doivent encore être examinées.

Obtention de plusieurs suppléments en même temps

Alors que pour les ménages de plusieurs personnes, l'obtention d'un supplément par plusieurs personnes (jusqu'à un montant maximal déterminé) est admissible, les réglementations liées aux individus diffèrent d'un canton à l'autre: certains cantons excluent qu'une personne dispose de plusieurs suppléments, d'autres admettent ceci explicitement. Dans la pratique, ce phénomène est toutefois rare dans la plupart des cantons. Seul le canton du Valais dans lequel pratiquement tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans touchent un SMI, la proportion des bénéficiaires multiples – un peu plus d'un cinquième – est relativement élevée.

5. Octroi des suppléments: différences entre groupes de personnes

Les taux d'obtention des trois suppléments se distinguent en fonction des caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires de l'aide sociale. En ce qui concerne les **groupes d'âge,** on constate que les jeunes adultes – pour autant qu'ils aient un supplément – touchent le plus souvent un SI qui est octroyé tant qu'ils sont en formation. Avec l'âge, l'obtention d'un SI a tendance à baisser, alors que les deux autres suppléments gagnent en importance. Le taux d'obtention d'une Franchise est le plus élevé chez les bénéficiaires de l'aide sociale d'un âge actif moyen (35 à 44 ans) et il diminue à nouveau pour les plus âgés. En revanche, le taux d'obtention d'un SMI augmente continuellement de groupe d'âge en groupe d'âge jusqu'à l'âge de la retraite. Ceci devrait être étroitement lié à des difficultés grandissantes en matière d'intégration dans le marché du travail et à des problèmes de santé. Chez les personnes en âge d'exercer une activité lucrative (18 à 64 ans), la proportion de non-bénéficiaires est comparable dans tous les groupes d'âge.

Les comparaisons selon la **structure du cas** font ressortir que les personnes ayant seules des enfants à charge sont les plus nombreuses à toucher un supplément: d'une part, elles sont plus nombreuses que la moyenne à exercer une activité lucrative récompensée par une Franchise, d'autre part, elles ont droit à un SI dans de nombreux cantons. Ce n'est que dans des cas d'exception que les personnes vivant dans des établissements stationnaires ou des homes touchent un supplément. Entre les autres types de cas, on n'observe pas de différences prononcées.

Les femmes et les hommes se distinguent principalement dans l'obtention d'une Franchise qui est plus fréquente chez les femmes. D'une manière générale, les femmes à l'aide sociale sont plus nombreuses à exercer une activité lucrative que les hommes. Ceci s'explique notamment par les occupations à temps partiel plus fréquentes et par les salaires plus bas. En ce qui concerne l'obtention d'un SI et d'un SMI, on ne constate pas de différences notables entre les sexes.

6. Taux d'obtention dans la «perspective annuelle»

Les exploitations de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale représentent les situations au mois butoir de décembre. Il s'agit là d'un instantané qui sous-estime les chances individuelles d'obtention notamment lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale ne touchent un supplément que pour une courte durée.

Un certain correctif est offert par les «taux d'obtention annuels» calculés pour toutes les personnes qui ont été soutenues par l'aide sociale au cours d'une année civile. Contrairement à la perspective du mois butoir, ceux-ci tiennent compte de l'**obtention d'un supplément au cours de toute l'année.**

Quatre services sociaux de villes suisses (Zurich, Bâle, Lucerne, Neuchâtel) ont procédé à de telles exploitations spécialement pour cette étude. Celles-ci montrent que **dans la perspective annuelle, les taux de Franchise et de SI sont de 40% à 75% supérieurs** à ceux observés dans la perspective du mois butoir. Cela veut dire que la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui, à un moment ou un autre de l'année, ont touché un supplément est plus élevée en conséquence. L'obtention de ces différents suppléments ne se répercute toutefois que dans une mesure limitée sur le taux de non-obtention, puisque dans la perspective annuelle, les obtentions cumulées de différents suppléments sont également plus fréquentes: ainsi, dans la perspective du mois butoir, les services sociaux de Zurich, de Bâle et de Neuchâtel présentent des taux de non-obtention de 60% à 70%, dans la perspective annuelle, ces taux sont légèrement supérieurs à 50%.

7. Effet des éléments incitatifs

Quel est alors l'effet des éléments incitatifs? Dans quelle mesure contribuent-ils à ce que les bénéficiaires de l'aide sociale s'engagent davantage en faveur de leur intégration professionnelle et sociale?

Les données statistiques existantes ne permettent de répondre à cette question que de manière très approximative. En ce qui

concerne les prestations d'intégration que le SI et le SMI sont censées encourager, la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale ne contient pas de données complètes et fiables. **L'analyse statistique des effets doit dès lors se limiter à la Franchise**. Ici, on est confronté au défi que pour montrer les effets, il faudrait disposer de groupes de comparaison. Or, en raison de l'introduction de la Franchise sur pratiquement tout le territoire, de tels groupes n'existent pas.

Compte tenu de ce fait, l'analyse des effets ne se fie pas uniquement aux exploitations statistiques, elle prend en outre en considération les **résultats de recherches internationales** et les **appréciations des expert/es interviewées**.

Les exploitations statistiques se divisent en deux parties indépendantes:

- Une **analyse de séries temporelles** étudie pour deux services sociaux l'évolution de la participation à la vie active avant et après l'introduction de la Franchise.
- Des **analyses cantonales** relatives au revenu provenant d'une activité lucrative des bénéficiaires d'une Franchise examinent dans une perspective comparative la mesure dans laquelle les différents modes de calcul de la Franchise influencent le comportement en matière d'activité lucrative.

Analyse bibliographique

Bien que les systèmes de la couverture des besoins de base de nombreux Etats créent des incitations à exercer une activité lucrative, la recherche sur les effets de ces incitations est limitée. Ceci est lié au fait que la plupart du temps, les incitations à exercer une activité lucrative ne sont qu'un instrument parmi d'autres et qu'il faut des designs d'étude complexes pour mesurer de manière isolée leur incidence sur le comportement en matière d'activité lucrative. C'est pourquoi nous avons pris en considération des travaux supplémentaires sur les «In-Work Benefits» qui ne sont pas limités aux bénéficiaires de l'aide sociale, mais qui sont octroyés d'une manière générale – souvent sous forme de bonus fiscaux – à toutes les familles exerçant une activité lucratives à faible revenu.

La plupart des études consultées fait état ***d'effets positifs des incitations financières à exercer une activité lucrative*** sur la participation à une activité lucrative. ***Les preuves que ces effets sont durables*** et qu'ils améliorent la participation à l'activité lucrative à long terme ***font toutefois défaut.*** Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que de nombreuses **études** ont été menées dans des **pays anglo-saxons** qui, en raison du bas niveau de la couverture des besoins de base et d'un segment de bas revenus relativement grand, ***disposent de conditions cadres différentes de celles de la Suisse.***

Des analyses d'impact isolées concernant les franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative pour les femmes ayant seules des enfants à charge aux Pays-Bas et le Einstiegsgeld en Allemagne confirment des incidences positives sur la participation à l'activité lucrative également pour les **Etats d'Europe continentale.** En Suisse, les évaluations des **projets pilotes des villes de Bâle et de Zurich** – deux précurseurs de l'actuel système des suppléments – ont été ***globalement favorables*** sans pour autant fournir une preuve «irréfutable» d'une augmentation de la participation à l'activité lucrative.

A ce jour, les ***analyses des effets des incitations financières dans l'aide sociale ne se sont que très rarement basées sur les approches de l'économie comportementale*** qui s'efforcent d'étayer une théorie des incitations sur une base psychologique. Celles-ci paraissent prometteuses dans la mesure où dans l'aide sociale, les incitations financières opèrent dans un milieu fortement réglementé et marqué par une asymétrie d'information et de pouvoir. Il semble dès lors évident que les incitations financières interagissent étroitement avec des motivations non-financières et que leur effet dépend fortement des modèles de perception des personnes concernées.

Franchise et évolution du taux d'emploi

Des recherches à une large échelle ont montré que les grands services sociaux qui disposent de données individuelles relatives aux bénéficiaires de l'aide sociale remontant jusqu'au début des années 2000 sont très rares. Les villes de Lucerne et de Winterthur font exception. Pour ces deux villes, nous nous sommes basés sur ces données pour examiner l'évolution **du taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans** avant et après l'introduction de la Franchise. Le taux d'emploi a été défini comme suit: proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui au mois en question disposaient d'un revenu provenant d'une activité lucrative dans le premier marché du travail. Pour des raisons de qualité des données, les analyses se sont focalisées sur les personnes qui avaient fait une demande de soutien.

Dans les deux villes, les taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale avant et après l'introduction de la Franchise se situaient aux alentours de la marque des 20%. Pour **Lucerne**, une analyse de séries temporelles portant sur les données de 2002 à 2013 avec modèle à correction

d'erreur (Error Correction Model; ECM) montre un effet à long terme légèrement positif de la Franchise: en tenant compte d'autres facteurs d'influence, le taux d'emploi a augmenté de 2.3 points de pourcentage après l'introduction de la Franchise. Ce résultat doit être interprété avec une certaine prudence dans la mesure où en raison des données disponibles, le nombre de facteurs d'influence potentiellement importants qui a pu être pris en considération est limité. Il s'avère également que le résultat dépend assez fortement de détails de la spécification du modèle. Dans la ville de **Winterthur** en revanche, pour laquelle une série temporelle plus courte (de 2002 à 2009) est disponible, une modification significative du taux d'emploi après l'introduction de la Franchise ne peut pas être prouvée.

Franchise maximale et comportement en matière d'activité lucrative

La Franchise ne crée pas seulement des incitations à prendre ou à garder une activité lucrative. Selon sa conception, elle récompense également un élargissement du volume d'activité. A cet égard, les réglementations cantonales divergent les unes des autres: alors que la plupart des cantons échelonnent la **Franchise** en fonction du taux d'activité, dans certains rares cas, celle-ci **dépend du salaire:** dans les cantons du Valais, du Jura et de Vaud, les bénéficiaires peuvent garder au moins la moitié du revenu provenant de leur activité lucrative à titre de Franchise jusqu'à ce qu''ils atteignent le montant maximal. Ceci a pour conséquence que le montant maximal de la Franchise peut être atteint avec un faible taux d'activité déjà.

Ces différences cantonales permettent de conclure à l'influence des incitations financières sur le taux d'activité des bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative. Si ces incitations financières étaient au premier plan, on pourrait s'attendre à ce que les revenus provenant d'une activité lucrative soient nettement plus faibles dans ces cantons avec une Franchise dépendant du salaire que dans les cantons qui échelonnent la Franchise en fonction du taux d'occupation.

Les analyses concernant la répartition des revenus provenant d'une activité lucrative dans des cantons choisis montrent qu'il n'en est pas ainsi. Bien que dans les cantons avec une Franchise dépendante du salaire, trois quarts environ des bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative touchent la Franchise maximale, la répartition des revenus provenant d'une activité lucrative ne se distingue pas notablement de celle dans d'autres cantons. En particulier, on ne peut pas prouver que la courbe du revenu s'aplatisse au moment où la Franchise maximale est atteinte.

Les analyses démentent l'hypothèse selon laquelle les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative orientent le volume de leur activité principalement vers le but d'obtenir la Franchise la plus élevée possible en faisant le moindre effort possible. Cela peut notamment s'expliquer par l'importante valeur accordée à l'emploi par les bénéficiaires de l'aide sociale. Relevons également que le marché du travail est probablement, du moins en partie, insuffisamment flexible pour permettre une telle optimisation du taux de travail.

Ce résultat ne signifie toutefois pas forcément que la Franchise n'ait aucune influence sur le comportement en matière d'activité lucrative. En particulier, il serait inadmissible de conclure que l'activité lucrative des actuels bénéficiaires d'une Franchise resterait inchangée si la Franchise était réduite, voire supprimée. En effet, comme la recherche en matière d'économie comportementale le montre, même les incitations financières initialement inefficaces interagissent avec d'autres motivations et peuvent modifier celles-ci. Si les bénéficiaires de l'aide sociale interprétaient une réduction de la Franchise comme un manque d'estime, ceci pourrait les amener à réduire leur volume d'activité: non pas parce que l'exercice d'une activité ne serait plus payante, mais parce qu'ils auraient l'impression que leurs efforts ne sont plus appréciés et reconnus dans la même mesure qu'auparavant.

Appréciations des expert/es

Contrairement aux analyses statistiques, les entretiens d'expert/es ne permettent pas d'évaluer ou de quantifier de manière objective les effets des incitations financières. Mais ils peuvent fournir des indices quant aux différences entre le potentiel d'action des trois prestations et aux conditions dans lesquelles celles-ci déploient au mieux leur fonction incitative.

Bien que la **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative** soit appréciée en tant qu'instrument du travail social, les estima-tions concernant la **fonction incitative** diver-gent. La moitié environ des personnes intervie-wées s'exprime ***de manièrer réservée sur la fonction incitative de la Franchise.*** Les fac-teurs limitant l'effet les plus souvent mentionnés son les suivants: une demande limitée de main-d'œuvre de la part de l'économie, une forte mo-tivation intrinsèque des bénéficiaires de l'aide

sociale à travailler même sans incitation, des normes sociales fortes («société du travail») ainsi que, dans certains cas, des problématiques qui exercent une pression telle qu'une réaction aux incitations financières n'est plus possible.

En ce qui concerne le **Supplément d'intégration,** les estimations concernant l'effet incitatif sont globalement plus positives. Celles-ci se basent sur l'expérience que pour beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale, la motivation à participer à un programme d'occupation est plus faible que la motivation à prendre (ou à élargir) une activité lucrative. ***L'incitation financière est dès lors mieux à même de faire pencher la balance.*** S'y ajoute le fait que l'offre de possibilités d'engagement est bien plus facile à piloter et, en cas de besoin, à élargir.

L'effet du **Supplément minimal d'intégration** en tant qu'instrument pilotant le comportement est évalué avec retenue. ***Les expert/es des services sociaux qui octroient le SMI de manière «automatique»*** et qui l'utilisent ensuite comme instrument de sanction facile à gérer expriment ***l'opinion la plus positive***. Lorsque le SMI est octroyé pour des considérations d'équité, le caractère incitatif passe de toute manière au deuxième plan. Lorsqu'il est accordé à titre de récompense de prestations personnelles, on suppose que l'exercice d'activités «donnant droit à un SMI» dépend d'attitudes et de possibilités générales qui ne peuvent être activées ou remplacées par des incitations financières modestes.

Le système des suppléments ne vise pas uniquement à piloter le comportement. Les suppléments – qu'ils fonctionnent réellement comme incitation ou non – distinguent un certain comportement et confirment ainsi des normes sociales. La plupart des personnes interviewées accordent à cette **fonction de distinction** des suppléments une certaine, près de la moitié même une très grande importance. L'effet vis-à-vis de l'«extérieur» (société, politique) est considéré comme plutôt plus important que celui vis-à-vis des client/es: avec le système des suppléments, l'aide sociale fait clairement comprendre qu'elle exige l'«activité» et qu'elle récompense celle-ci. Cette appréciation n'est pas partagée par une personne interviewée dans le canton de laquelle le système des suppléments subit une forte pression politique et qui ressent avant tout une méfiance envers le système. Enfin, plusieurs personnes interviewées insistent pour souligner que le SI et la Franchise sont ***des marques d'estime très importantes dans le conseil social*** et que les client/es les perçoivent effectivement en tant que telles.

8. Conclusion

■ **Largement répandus:** Tous les cantons disposent sous une forme ou une autre d'éléments incitatifs qui récompensent certains comportements financièrement. 24 cantons reprennent au moins une des trois prestations à caractère incitatif introduites en 2005 lors de la révision des normes CSIAS (Franchise, SI, SMI). Ils utilisent celles-ci la plupart du temps au sein de la marge de manœuvre prévue. 18 de ces 24 cantons connaissent tous les trois instruments incitatifs.

■ **Incertitudes éliminées:** Largement répandus, les suppléments sont aujourd'hui bien implantés dans les services sociaux. Bien qu'objectivement, il existe une large marge de manœuvre pour la mise en pratique concrète sur place, les incertitudes initiales quant à la pratique d'octroi sont éliminées dans une très large mesure. De nombreux services sociaux ont apparemment réussi à définir une ligne contraignante.

■ **Fourchette considérable des taux d'obtention:** Dans les cantons qui disposent de toutes les trois prestations, quelque 40% à 90% selon le canton des bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans touchent un supplément. Dans les cantons avec une seule ou deux prestations, le taux d'obtention est parfois plus faible.

■ **Marge de manœuvre réduite pour la Franchise:** Pour la franchise, la marge de manœuvre dans la pratique d'octroi est réduite. En moyenne, quelque 18% des bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans touchent une Franchise.

■ **Marge de manœuvre importante pour le SI et le SMI…**: Les différences sont nettement plus prononcées pour le SI et le SMI. Elles dépendent entre autres de la mesure dans laquelle les suppléments d'intégration récompensent des activités exercées en dehors des formations spécifiques, des programmes d'intégration ou des cours (p. ex. recherche active d'un emploi, coopération avec des institutions externes telles que ORP ou AI). Cette pratique ne diffère pas uniquement d'un canton à l'autre, elle peut également varier entre les différents services sociaux d'un même canton.

■ **… utilisée plutôt avec retenue**: Dans l'ensemble, on observe toutefois la tendance que les services sociaux, notamment dans la récompense de telles prestations d'intégration individuelles, font preuve d'une certaine retenue, ceci entre autres du fait qu'ils craignent des incohérences en accordant une récompense généreuse à des activités informelles. Par la suite, les taux

d'obtention des SI et des SMI sont relativement faibles. Les taux d'obtention sont très élevés lorsque le SMI est octroyé par principe à tous les bénéficiaires de l'aide sociale et qu'il est supprimé ensuite si les personnes font preuve de non-coopération. Cette pratique d'octroi est toutefois rare.

■ **Montants des suppléments dans la fourchette de la CSIAS:** En fixant les montants des suppléments, la plupart des cantons se situent à l'intérieur de la fourchette stipulée par les normes CSIAS (Franchise: de 400 à 700 francs par mois; SI: de 100 à 300 francs par mois; SMI: 100 francs par mois). Le niveau concret de la prestation n'est toutefois pas seulement déterminé par le montant maximal, mais également par le mode de calcul en cas d'occupation à temps partiel (Franchise) et par l'échelonnement en fonction de la nature et du volume des activités d'intégration (SI). Dans la récompense d'activités indépendantes de programmes, qui est en grande partie responsable des différences entre les taux d'obtention, il s'agit en général de montants modestes de 100 francs par mois.

■ **Effet difficile à prouver:** L'évaluation des incidences des suppléments sur le comportement individuel est difficile dans les conditions données. Pour les deux cas étudiés, on a une indication d'un léger effet positif à long terme de la Franchise sur le taux d'emploi à Lucerne, mais non à Winterthur. Par ailleurs, les comparaisons entre les cantons suggèrent que le calcul de la Franchise n'a pas d'influence déterminante sur le volume de l'activité lucrative. C'est également dans les cantons dans lesquels le montant maximal de la Franchise est atteint avec un taux d'occupation faible déjà que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative travaillent nettement plus. Ceci dément la thèse selon laquelle ils orientent le volume de leur activité lucrative principalement vers le but d'obtenir un supplément élevé ou optimal en faisant le moindre effort possible.

■ **Caractère normatif important:** Les suppléments n'ont pas seulement pour objectif de piloter le comportement individuel. Ils sont tout autant une expression générale de l'estime des efforts d'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale et ils servent ainsi à distinguer des comportements socialement souhaitables des comportements non souhaitables. Cette fonction, les suppléments ne l'ont pas uniquement vers «l'intérieur», c'est-à-dire dans le travail social quotidien, mais également vis-à-vis de l'opinion publique. A cet égard, il faut noter que même si l'incidence directe d'un supplément sur le comportement n'est pas très grande, des modifications ultérieures peuvent rétroagir indirectement sur le comportement (en matière d'activité lucrative) des bénéficiaires de l'aide sociale. De telles interactions ont été confirmées notamment par des expériences d'économie comportementale sur le rapport entre motivations financières et non-financières. Appliqué au système des suppléments, cela veut dire: lorsqu'un supplément a été communiqué en premier lieu en tant que marque d'estime, on ne peut pas exclure qu'une réduction de la reconnaissance financière réduise la motivation des personnes concernées.

BASS

1 Introduction

En Suisse, la réglementation de l'aide sociale relève de la compétence des cantons. Afin d'obtenir une certaine standardisation et harmonisation des prestations de l'aide sociale dans les cantons, la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS élabore depuis cinquante ans des **Normes relatives au concept et au calcul de l'aide sociale.** Les normes, qui ont le caractère de recommandations, sont devenues un instrument de travail central des services sociaux et des autorités sociales. Du fait que des lois cantonales et communales d'aide sociale ainsi que la juridiction se réfèrent aux normes CSIAS, celles-ci ont partiellement acquis force obligatoire.

Depuis leurs débuts, les normes ont été révisées plusieurs fois, parfois à fond, à intervalles irréguliers. La dernière **révision globale de 2005** était liée à un changement de paradigme dans la mesure où le principe de la prestation et de la contre-prestation a été inscrit dans les normes bien plus fortement qu'auparavant. Ceci s'est traduit essentiellement par l'introduction de **trois nouvelles prestations** incitant les bénéficiaires de l'aide sociale à faire des efforts en faveur de leur intégration professionnelle et sociale:

- Une **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (Franchise)** pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui réalisent un revenu provenant d'une activité lucrative sur le premier marché du travail
- Un **Supplément d'intégration (SI)** pour les bénéficiaires de l'aide sociale sans d'activité lucrative qui fournissent une prestation personnelle particulière en faveur de leur intégration professionnelle et sociale
- Un **Supplément minimal d'intégration (SMI)** pour les bénéficiaires de l'aide sociale sans d'activité lucrative qui, pour les raisons les plus diverses (p. ex. manque d'offres, problèmes de santé) ne sont pas en mesure de fournir une prestation personnelle particulière en faveur de leur intégration professionnelle ou sociale, mais qui, dans le cadre de leurs possibilités, font des efforts pour améliorer leur situation.

En introduisant ces prestations, la CSIAS a réagi aux évolutions dans les cantons. Au début des années 2000, les villes de Bâle et de Zurich avaient lancé les projets pilotes «Anreizmodell» et «Chancenmodell» afin d'examiner une orientation renforcée de l'aide sociale vers les incitations. La révision des normes s'est basée sur ces expériences. En soulignant davantage le principe de la contre-prestation et en introduisant les éléments incitatifs, il s'agissait d'assurer l'acceptation des normes et une application uniforme. La nécessité d'agir a été ressentie comme très forte notamment du fait qu'au cours des années précédentes, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale avait considérablement augmenté. L'aide sociale a perdu progressivement sa fonction d'aide transitoire. A la place, elle s'est de plus en plus souvent retrouvée confrontée à la tâche d'accompagner des personnes en détresse financière sur une période prolongée et d'éviter une dégradation significative des conditions de vie de celles-ci.

L'introduction de modèles d'incitation dans l'aide sociale et la mise en place des normes CSIAS révisées de 2005 a été accompagnée de **plusieurs études**. Pour les projets pilotes «Anreizmodell» et «Chancenmodell» des villes de Bâle et de Zurich, des évaluations sont disponibles (Gerfin/Pfeifer/Schwendener 2004; Peters/Aeppli 2003). En 2009, la CSIAS a publié elle-même une étude consacrée à la mise en place pratique du mandat d'intégration des services sociaux qui se prononçait également sur l'exécution du système des suppléments (Pfister 2009). Depuis l'introduction du système des suppléments, la CSIAS a étudié les effets dits de seuil qui peuvent apparaître en lien avec les suppléments, mais également dans l'interaction entre l'aide sociale avec d'autres prestations sous condition de ressources et les impôts. Avec ses travaux de grande envergure, la CSIAS a contribué à cet égard à une sensibilité plus grande et à des adaptations des systèmes cantonaux et communaux des prestations sous condition de ressources (Knupfer/Pfister/Bieri 2007; Ehrler/Knupfer/Bochsler 2012).

Une petite dizaine d'années après la révision des normes et un peu plus de cinq ans après l'«Etude sur l'intégration» (Pfister 2009), la CSIAS a décidé de soumettre le système des suppléments à une deuxième **évaluation** plus complète. Celle-ci comprend tant des éléments d'une évaluation de l'exécution qui s'intéressent à la mise en place des normes que des éléments d'une évaluation de l'effet qui est centrée sur les outcomes choisis du système des suppléments. Selon le cahier des charges, l'évaluation poursuit trois **objectifs supérieurs**:

■ L'évaluation dresse un tableau différencié de la mise en place, c'est-à-dire des objectifs, des fonctions et de l'application du système des suppléments dans la pratique de l'aide sociale dans les cantons.
■ L'évaluation montre l'état actuel de la recherche en Suisse et sur le plan international en matière d'incidences d'éléments incitatifs sur le comportement individuel en se focalisant spécifiquement sur les prestations à caractère incitatif dans l'aide sociale.

■ L'évaluation se prononce sur l'effet incitatif empirique du système des suppléments au niveau individuel des bénéficiaires de l'aide sociale.

Ci-dessous, nous commencerons par situer les normes CSIAS révisées brièvement dans la discussion internationale sur les stratégies d'activation dans la politique sociale. Ensuite, nous développerons le design de l'évaluation et expliquerons la structure de l'étude.

1.1 Les normes CSIAS – une stratégie d'activation

Le modèle de la contre-prestation et le système des suppléments des normes révisées s'inscrivent dans le changement de paradigme de l'Etat social «passif» vers **l'Etat social** «**activant**». Si les racines de la politique sociale activante remontent à la Suède des années 1950, cette approche a toutefois acquis son caractère actuel à travers les réformes sociales entreprises dès le milieu des années 1990, notamment par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et plusieurs pays scandinaves (Bonoli 2010). Ce qui caractérise la nouvelle approche de l'activation, c'est qu'elle mise fortement sur les incitations financières et sur les mesures de soutien dans l'insertion professionnelle. En contrepartie, on attend des bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils fournissent une prestation de travail, qu'ils participent à des programmes de qualification ou d'intégration ou qu'ils accomplissent des activités d'utilité publique.

Les **instruments des stratégies d'activation** sont multiples. En dehors des incitations positives ou négatives destinées à diriger le comportement humain vers les voies souhaitées, en font partie également les prestations de soutien dans l'insertion dans le marché du travail, la création ou le subventionnement d'emplois pour les personnes aux chances fortement réduites sur le marché du travail, les programmes d'occupation, les structures de jour ou les mesures destinées à améliorer la qualification professionnelle ainsi qu'à élargir de manière générale les compétences personnelles (voir les typologies chez Bonoli 2010; Kluve 2010; Eichhorst/Konle-Seidl 2008).

Les stratégies d'activation ont ceci de particulier qu'elles évoluent dans un **champ de tension entre autonomie et discipline** (Walther 2003). En accentuant cette dichotomie, on peut distinguer deux conceptions-types de stratégies d'activation qui se basent sur des valeurs très différentes et qui poursuivent des objectifs très différents:

■ D'une part, on trouve les modèles particulièrement restrictifs – désignés souvent de «workfare» – qui même à l'aide sociale en tant que «dernier filet», prévoient de fortes réductions des prestations, voire la suppression des prestations lorsque la personne dans le besoin qualifiée en principe d'apte au travail ne fournit pas de prestations de travail. Les stratégies «workfare» se font parfois reprocher de stigmatiser les bénéficiaires de l'aide sociale au chômage et de ne pas leur ouvrir de chances de développement. Par ail-

leurs, elles saperaient l'idée de l'Etat social en ne garantissant pas un soutien inconditionnel aux personnes dans une détresse financière grave (voir Wyss 2007).

■ De l'autre côté, on trouve les modèles qui poursuivent en premier lieu le but de développer les capacités et les compétences des personnes défavorisées et d'améliorer ainsi leurs chances de gérer leur vie de manière aussi autonome que possible. Sous cette forme, les stratégies d'activation ont le caractère d'investissements sociaux: en augmentant durablement les possibilités d'agir des personnes dans des situations précaires et en leur ouvrant des chances de développement, elles visent à éviter des coûts sociaux consécutifs à moyen et long terme et à mettre ainsi un frein à la croissance des dépenses sociales (voir Esping-Andersen 2002, Bonoli 2006).

En règle générale, les stratégies d'activation ne peuvent toutefois pas être attribuées de manière claire à l'une de ces conceptions, mais elles associent tant des éléments de discipline que d'autonomie. La prépondérance de l'un des aspects se décide souvent dans l'exécution concrète. Ainsi, l'éventail des mesures d'insertion professionnelle et d'intégration sociale et les conditions dans lesquelles les bénéficiaires de prestations d'aide sociale peuvent être obligés à participer à de telles mesures jouent un rôle essentiel. Si l'octroi de prestations sociales est lié à des «exigences d'activation», le caractère d'une telle stratégie d'activation dépend fortement du niveau de base de ces prestations sociales et de la question si les éléments de prestation liés au comportement y sont ajoutés à titre d'incitations positives ou s'ils en sont déduits à titre de sanctions.

Fondamentalement, on notera que les stratégies d'activation comprennent **des systèmes entiers de sécurité sociale** et qu'elles ne sont pas limitées à l'aide sociale. En Suisse, les stratégies et politiques d'activation ont pris un tournant décisif avec la révision de la Loi sur l'assurance chômage qui a introduit les Offices régionaux de placement (ORP) et obligé les cantons à offrir des mesures du marché du travail favorisant la réinsertion professionnelle. Les dernières révisions de l'assurance invalidité qui visent à maintenir les employés à la santé atteinte dans la vie active ou de les y ramener à l'aide d'une détection et d'une intervention précoces sont elles aussi fortement inspirées par l'idée de l'activation (voir Bertozzi/Bonoli/Rossi 2008; Duell et al. 2010).

En ce qui concerne **l'aide sociale,** les réformes suisses coïncident avec les efforts que l'on observe dans la plupart des pays européens. Des comparaisons entre les systèmes européens et étatsuniens de sécurité de base montrent que pratiquement tous les systèmes connaissent des incitations financières à l'exercice d'une activité lucrative et contiennent des éléments tant de discipline que d'autonomie pour encourager l'insertion professionnelle et l'intégration sociale des bénéficiaires des prestations. Les tentatives de ramener les différences dans les systèmes à des types spécifiques s'avèrent toutefois difficiles (Marchal/Van Mechelen 2013; Immervoll 2009; de Neuburg/Castonguay/Roelen 2007). Il apparaît cependant très clairement que le montant de l'incitation financière est d'autant plus élevé que la couverture des besoins de base est faible: ainsi, dans quelques Etats d'Europe de l'Est et des Etats-Unis, les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative à temps complet peuvent garder une partie nettement plus grande de leur salaire que dans des Etats tels que les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Autriche ou la Finlande qui disposent d'une couverture des besoins de base plus performante (Marchal/Van Mechelen 2013). La Suisse, qui n'est pas intégrée dans l'étude correspondante, est à classer dans le deuxième groupe.

Les formes que l'aide sociale activante prend en Suisse dépendent d'une part des dispositions normatives des normes CSIAS, d'autre part, de la mise en pratique de celles-ci et des dispositions complémentaires dans les cantons et les services sociaux. Comme c'est typique des efforts d'activation, la révision des normes CSIAS de 2005 contient tant des **éléments d'empowerment que des éléments de discipline.** Les trois prestations à caractère incitatif ont pour l'essentiel un caractère d'encouragement ou de récompense: elles honorent les efforts particuliers et sont dès lors octroyées en plus du minimum vital à titre de

prestations liées au comportement. Par ailleurs, les normes révisées soulignent de manière tout à fait fondamentale la tâche des services sociaux de soutenir leurs client/es dans le processus de l'intégration professionnelle et sociale. A l'inverse, elles accordent davantage de poids également aux incitations négatives: ainsi les réductions de prestations sont désormais considérées comme des sanctions qui servent d'instrument pour réclamer le principe de la contre-prestation.

Dans la mise en pratique, les cantons et les différents services sociaux peuvent pondérer ces éléments de manières différentes. Par ailleurs, les cantons ont développé eux-mêmes d'autres instruments d'activation. Ainsi, un tiers environ des cantons utilisent – parfois de manière ponctuelle, parfois de manière systématique – des **contrats d'insertion** conclus entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les assistants sociaux et définissant les objectifs d'évolution dont les deux parties sont convenues. Ces contrats peuvent contribuer à augmenter le caractère contraignant des objectifs de l'insertion professionnelle et de l'intégration sociale.

En outre, plusieurs villes ont développé des **projets de gate keeping** dans lesquels les personnes demandant de l'aide sociale sont obligées de fournir des prestations de travail limitées dans le temps (p. ex. «Passage» de la ville de Winterthur et de l'aide sociale de Bâle-Ville, occupation de base dans la ville de Zurich, emplois tests des villes de Bienne et de Berne dans les années 2010 à 2014). Ce qui caractérise ces deniers programmes, c'est qu'ils prévoient des réductions significatives, voire la suppression de l'aide sociale en cas de refus de la contre-prestation. En règle générale, ils visent également le but de l'insertion professionnelle et de l'intégration sociale, mais ils associent celui-ci très étroitement à l'objectif de la lutte contre les abus qui est tendanciellement au premier plan. En comparaison avec les autres instruments d'activation utilisés à l'aide sociale, l'aspect «workfare» est le plus prononcé dans ces mesures.

1.2 Concept de l'évaluation

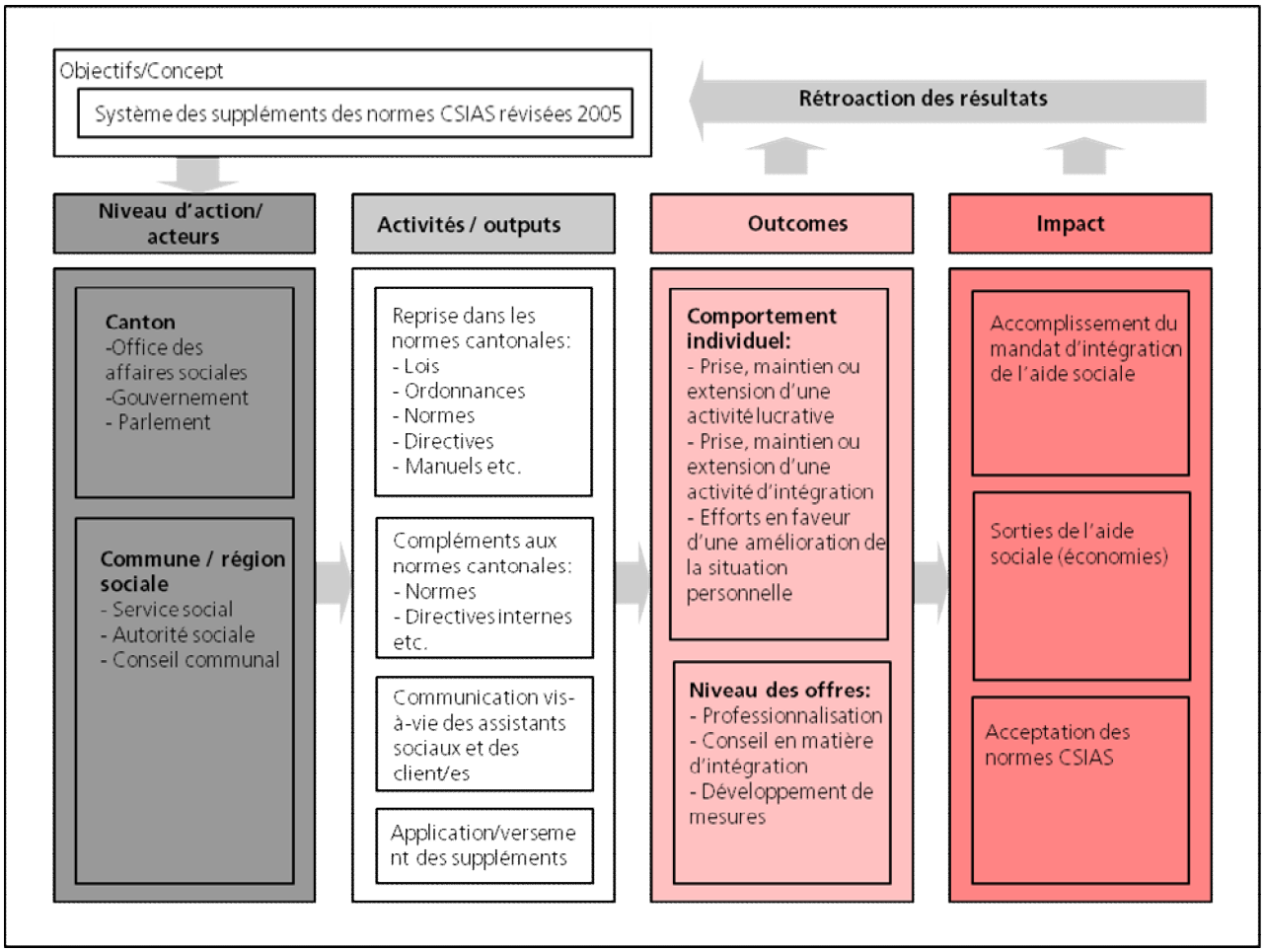
Pour comprendre le système des suppléments et son interaction avec d'autres éléments de l'aide sociale, il est important de situer celui-ci au sein du «discours sur l'activation». L'évaluation du système des suppléments ne peut prendre en compte ces stratégies d'activation dans toute son étendue, mais elle se concentre sur l'exécution du système des suppléments dans un sens plus étroit du terme et sur certains aspects particuliers de ses effets. Nous commençons par présenter le système des suppléments pour développer ensuite sur cette base-ci les questions de l'évaluation.

1.2.1 Modèle d'action du système des suppléments

Le graphique 1 présente le modèle d'action du système des suppléments. Les dispositions correspondantes concernant la Franchise, le SI et le SMI dans les normes CSIAS constituent le programme qu'il s'agit de mettre en place. L'exécution se déroule sur deux plans d'intervention, le niveau cantonal d'une part et le niveau communal ou régional d'autre part. Les cantons doivent décider si et sous quelle forme ils adoptent les suppléments et inscrivent ceux-ci dans leurs lois, ordonnances, normes ou manuels. A cet égard, un rôle central revient aux offices cantonaux des affaires sociales, le cas échéant, des décisions du gouvernement ou des parlements cantonaux sont également nécessaires. Le produit – ou l'output – de ces activités sont des bases normatives contenant désormais des dispositions concernant l'octroi des suppléments. Au niveau communal ou régional, les normes cantonales sont complétées si nécessaire par les directives ou normes internes. En fonction de la forme organisationnelle et du règlement des compétences, l'autorité sociale en tant que commission politique spécialisée ou le conseil communal lui-même participe à ce processus à côté du service social. Et finalement, c'est aux professionnel/les du service social de mettre en pratique ces prescriptions écrites: ils doivent informer les client/es sur les suppléments et décider quelle

personne reçoit un supplément pour quelles prestations et de quel volume. Les prestations concrètement versées constituent l'output central dans l'exécution du système des suppléments.

Graphique 1: Modèle d'action du système des suppléments Modèle d'action du système des suppléments



Présentation: Bureau BASS.

Il s'agit de distinguer les résultats immédiats (outputs) des effets proprement dits (**outcomes**) du système des suppléments. A cet égard, on peut en principe faire la distinction entre deux types d'outcomes: d'une part, on attend que les bénéficiaires de l'aide sociale modifient leur comportement et que les incitations financières les amènent à intensifier leurs efforts en faveur de l'insertion professionnelle et de l'intégration sociale ou – dans le cas du SMI – leur engagement personnel pour améliorer leur situation. D'autre part, les suppléments d'intégration impliquent qu'il existe suffisamment d'offres pour que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent accomplir une activité d'intégration. On attend dès lors un développement de l'offre de mesures dans le sens d'un élargissement et d'une diversification quantitatifs, tout comme une professionnalisation du conseil en matière d'intégration.

Finalement, on recherche également des effets sur le plan du système (**impact**): l'aide sociale doit remplir son mandat d'intégration en ne se limitant pas au seul versement d'une aide sociale financière, mais en soutenant également ses client/es pour qu'ils puissent mener une existence aussi autonome que possible et participer à la vie professionnelle et sociale. Ceci est lié à l'attente que des sorties plus fréquentes aboutissent à plus long terme à une baisse des coûts dans l'aide sociale. Et finalement, l'introduction du système des suppléments a également pour but de renforcer l'acceptation des normes CSIAS et de contribuer ainsi à l'uniformisation de l'aide sociale en Suisse.

1.2.2 Questions d'évaluation et sources d'information

L'évaluation est divisée en une évaluation de l'exécution et une évaluation des effets. **L'évaluation de l'exécution** examine dans un sens global la mise en place du système des suppléments depuis la conception des normes CSIAS jusqu'à la pratique concrète des différents services sociaux. A cet égard, on distingue trois étapes: premièrement, l'adoption des trois prestations dans les normes cantonales, deuxièmement, l'appropriation et la mise en pratique de ces règles dans l'action quotidienne des services sociaux et troisièmement, l'octroi des prestations en tant que résultat (output) de cette pratique, Les questions principales sont les suivantes:

■ **Définition de normes cantonales**: Ce qui intéresse dans la définition de normes cantonales, c'est de savoir si les objectifs des normes CSIAS sont maintenus. On montrera les domaines dans lesquels les cantons ont une activité normative, les différences de contenu entre les réglementations et le rapport de celles-ci aux dispositions des normes CSIAS.
■ **Pratique d'exécution des services sociaux**: L'analyse de la pratique d'exécution étudie la manière dont les services sociaux communiquent les normes vis-à-vis des client/es, les marges d'appréciation des professionnel/les qui gèrent le cas, les éventuelles incertitudes et la manière de gérer celles-ci. Par ailleurs, elle explique l'importance des suppléments en tant qu'incitations positives par rapport aux réductions des prestations en tant que sanctions.
■ **Octroi des suppléments**: Dans le chapitre de l'octroi des suppléments, on recense le nombre et le type de personnes qui reçoivent un supplément, les groupes de personnes dans lesquels certains suppléments sont particulièrement représentés, les montants des suppléments et les domaines dans lesquels on note des différences entre les cantons et les différents services sociaux.

L'**évaluation des effets** se concentre sur les répercussions des trois prestations sur le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale. Ce qui intéresse tout particulièrement, c'est de savoir si les bénéficiaires de l'aide sociale s'engagent plus tôt ou plus souvent dans une activité lucrative ou une activité d'intégration ou élargissent celle-ci. Par ailleurs, on thématisera l'interaction entre les incitations financières et d'autres motifs ou facteurs qui influencent le comportement en matière d'activité lucrative ou d'intégration. Et finalement, on posera la question si l'action des éléments incitatifs pourrait être optimisée en modifiant le système des suppléments.

Les impacts – donc les effets au niveau du système – restent exclus de l'évaluation des effets. Tout comme les mesures d'intégration proprement dites ainsi que les effets de seuil apparus parfois lors de l'introduction du système des suppléments. En ce qui concerne les **mesures d'intégration,** l'évaluation des effets se concentre sur la question si les incitations financières amènent les bénéficiaires à multiplier leurs efforts en faveur de l'insertion professionnelle ou de l'intégration sociale. En revanche, le contenu des mesures d'intégration, les formes concrètes du travail d'intégration ou les effets de telles mesures et pratiques ne sont pas étudiés de manière plus approfondie. Ils ont été pris en compte dans la mesure où ils influencent probablement la fréquence de l'octroi d'un SI ou d'un SMI. Mais l'analyse se limite à cet aspect-là: le but n'est pas de dresser un état des lieux des mesures d'intégration ou d'étendre l'évaluation des effets aux programmes d'intégration. Les **effets de seuil** enfin ont déjà été étudiés de manière détaillée par des études spécifiques de la CSIAS (Knupfer/Pfister/Bieri 2007; Ehrler/Knupfer/Bochsler 2012) et ne sont dès lors pas thématisés en particulier.

Du point de vue méthodologique, l'évaluation repose sur **cinq éléments constitutifs**:

■ **Analyse des documents**: Afin de présenter la manière dont les cantons mettent en place le système des suppléments, les lois et ordonnances d'aide sociale, les manuels et les normes de l'ensemble des can-

tons sont soumis à une analyse approfondie. Cette analyse est complétée par celle des normes et des notices internes de certains services sociaux communaux ou régionaux.

■ **Analyse bibliographique**: L'analyse bibliographique se concentre sur des études scientifiques portant sur l'effet des incitations financières dans l'aide sociale. En outre, on tient également compte, d'une part, de recherches sur l'effet des incitations appelés «in-work benefits», c'est-à-dire des paiements de transfert liés à l'activité lucrative en faveur de personnes en détresse financière. D'autre part, on se réfère à des études économiques qui s'intéressent de manière générale à l'importance des incitations financières et des motifs non-monétaires de l'action humaine.

■ **Exploitations de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale**: A l'aide de données individuelles de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale chapeautée par l'Office fédéral de la statistique, on procède à des analyses approfondies concernant l'octroi des trois suppléments. Les exploitations comprennent un nombre maximal de cantons et permettent de faire des comparaisons entre les cantons en matière d'application du système des suppléments. Par ailleurs, ces données sont utilisées ponctuellement pour l'analyse des effets des Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Dans le but de vérifier la fiabilité des données, des exploitations de contrôle ont été soumises aux offices cantonaux des affaires sociales et des enquêtes plus approfondies ont été menées avec certains services sociaux.

■ **Exploitation des données statistiques de quelques services sociaux choisis**: Les données de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale se réfèrent à un mois butoir (décembre ou mois du dernier versement). Afin d'avoir une vision plus claire de la dynamique de l'octroi des trois suppléments, nous avons prié des services sociaux choisis de procéder à l'aide de leurs données administratives à des analyses de l'octroi des suppléments dans la perspective annuelle. Par ailleurs, deux services sociaux ont mis à notre disposition des jeux complets de données individuelles permettant d'étudier les répercussions des Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative sur la participation des bénéficiaires de l'aie sociale à la vie active (comparaison entre la participation à la vie active avant et après l'introduction du système des suppléments à l'aide d'une analyse de séries temporelles).

■ **Entretien d'expert/es**: Afin de reconstituer la pratique d'exécution concrète sur place, nous avons mené des entretiens d'expert/es avec des responsables des prestations de douze services sociaux. En choisissant ces services sociaux, nous avons veillé, à l'aide de la méthode du «theoretical sampling», à couvrir une fourchette aussi large que possible de services sociaux (taille, forme organisationnelle, type de commune, région linguistique). Ceci dans le but de tenir compte le mieux possible de la diversité potentielle des pratiques d'exécution. Par ailleurs, les interlocuteurs/trices ont été priés d'évaluer le mode d'action des trois suppléments.

Au début de l'évaluation, nous avons en outre mené un **sondage de recherche** auprès des offices cantonaux des affaires sociales. Celui-ci a servi d'une part à rassembler des informations et des documentations concernant la mise en place du système des suppléments, d'autre part, à évaluer les exploitations déjà mentionnées de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le **tableau 1** montre de manière synthétique les sources d'information qui ont permis de répondre aux différentes questions.

BASS

Tableau 1: Questions et sources d'information

	Analyse de la littérature	Analyse de documents	Statistique suisse de l'aide	Données communales de	Entretiens avec des services
Définition de normes cantonales et communales					
F1 Les normes cantonales et communales définissent-elles, en dehors de l'intégration professionnelle et sociale, des objectifs supplémentaires poursuivis par les suppléments?		●			
F2 Quelles sont les thématiques réglées particulièrement souvent sur le plan cantonal, régional ou communal?		●			
F3 Dans quels points constate-t-on des écarts par rapport aux normes CSIAS?		●			
F4 Les réglementations qui complètent les normes CSIAS ou qui s'en écartent se situent-elles plutôt dans le segment supérieur ou inférieur (montant de la prestation, accès aux prestations)?		●			
Pratique d'exécution dans les services sociaux					
F5 Quels sont les objectifs que les services sociaux poursuivent avec l'octroi concret des suppléments, notamment du SMI?					●
F6 Quels client/es sont informés à quel moment et sous quelle forme sur les suppléments?					●
F7 Quelle est la régularité avec laquelle les décisions sur l'octroi ou le non-octroi de suppléments sont vérifiées?					●
F8 Les dispositions écrites concernant la mise en place du système des suppléments sont-elles suffisantes?					●
F9 Dans quelles questions a-t-on vu apparaître des conflits ou des incertitudes et quelle est la manière dont ceux -ci ont été gérés?					●
F10 Dans quelles questions les assistants sociaux/assistantes sociales disposent-ils des marges d'appréciation les plus larges et comment utilisent-ils celles-ci?					●
F11 Quelle est l'importance des réductions de prestations par rapport aux suppléments – notamment au SMI?					●
Octroi des suppléments					
F12 Quels sont le nombre et le type de personnes qui obtiennent des suppléments?			●		
F13 Quels sont les groupes de client/es particulièrement représentés dans certains suppléments, lesquels parmi les «non-bénéficiaires»?			●		
F14 Quel est le montant des suppléments et à quelle fréquence les montants maximaux sont-ils versés?			●		
F15 Quelle est la durée pendant laquelle les suppléments (notamment le SI et le SMI) sont obtenus – s'agit-il de prestations de soutien avec continuité ou un d'une durée étroitement limitée?				●	●
Répercussions des suppléments sur le comportement individuel des bénéficiaires de l'aide sociale					
F16 Les incitations ont-elles pour effet que les bénéficiaires de l'aide sociale exercent plus tôt ou plus souvent une activité lucrative ou une activité d'intégration ou qu'ils élargissent celle-ci?	●		●	●	●
F17 Les incitations financières agissent-elles différemment sur différents groupes de clients (caractéristiques sociodémographiques, durée de l'obtention de l'aide sociale)?	●		●	●	●
F18 Quelles sont les interactions entre les incitations financières et d'autres motifs ou facteurs qui influencent le comportement en matière d'activité lucrative ou d'intégration?	●				●
F19 Les incitations financières ont-elles des effets secondaires non recherchés sur le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale?	●				●
F20 Quelle est l'évaluation du système des suppléments par rapport à d'éventuels autres instruments incitatifs?					●
F21 Quelle est l'évaluation globale du système des suppléments? Les responsables des services sociaux souhaitent-ils des modifications – et, si oui, à quel égard et pour quelles raisons?					●

Présentation: Bureau BASS.

La présentation des résultats de l'évaluation est divisée en quatre parties:

■ Le **Chapitre 2** s'intéresse aux normes écrites de la CSIAS et des cantons concernant la conception du système des suppléments. Il présente tout d'abord la systématique et les objectifs du système des suppléments selon les normes CSIAS. Ensuite, il examine si et de quelle manière les cantons reprennent ces dispositions dans leurs lois, ordonnances, normes ou manuels.
■ Le **Chapitre 3** décrit la fréquence à laquelle les suppléments sont octroyés, les groupes de personnes qui en bénéficient et les montants respectifs. Les explications se basent sur les exploitations de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale et comprennent pratiquement l'ensemble des cantons qui appliquent le système des suppléments. Elles sont complétées ponctuellement par des analyses spéciales de certains services sociaux.
■ Le **Chapitre 4** fait le lien entre les normes écrites et l'octroi des suppléments: à l'aide de douze exemples de cas, il reconstitue la pratique d'exécution concrète. Deux questions sont aux centre: d'une part, on examine la manière dont le système des suppléments est communiqué vis-à-vis des client/es, l'organisation des processus et les marges d'appréciation dont disposent les professionnel/les qui gèrent les cas. D'autre part, on essaie, en se référant aux exploitations de la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, d'expliquer les taux d'obtention parfois très différents et de les mettre en lien avec la pratique concrète des différents services sociaux.
■ Le **Chapitre 5** s'intéresse aux effets des incitations financières. Il repose sur trois piliers: premièrement, un état des lieux de la recherche actuelle sur l'efficacité des incitations financières dans l'aide sociale, deuxièmement, une synthèse des évaluations obtenues dans les entretiens d'expert/es et troisièmement, des exploitations statistiques de la fonction incitative des franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative dans des services sociaux et des cantons choisis.

2 Normes écrites de la CSIAS et des cantons

Les normes écrites sont le point de départ de l'exécution du système des suppléments. Il s'agit de faire la distinction entre deux niveaux de définition de normes:

■ **Normes CSIAS**: Le système des suppléments avec les trois éléments Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (Franchise), Supplément d'intégration (SI) et Supplément minimal d'intégration (SMI) a été conçu lors de la révision des normes CSIAS en 2005. Le paragraphe 2.1 de ce chapitre présente la systématique du système des suppléments selon normes CSIAS. Il met en évidence les critères selon lesquels les trois suppléments sont octroyés et le rapport de ceux-ci avec les autres prestations de l'aide sociale économique. Par ailleurs, il étudie de manière approfondie la question des objectifs explicites et implicites qui, selon les normes CSIAS, sont poursuivis par les différents suppléments.
■ **Normes cantonales:** Les normes CSIAS ont le caractère de recommandations à l'intention des cantons et des communes et elles n'ont pas de force obligatoire. Les cantons règlent l'aide sociale eux-mêmes dans des lois et ordonnances cantonales, par ailleurs, ils édictent des directives internes à l'administration ou réalisent des manuels contenant des recommandations pratiques. Pour savoir de quelle manière le système des suppléments est mis en pratique «sur place», on doit d'abord étudier la façon dont les cantons reprennent et traitent les normes CSIAS dans leurs propres bases normatives. C'est l'objet du paragraphe 2.2 qui est basé sur une analyse exhaustive de toutes les normes cantonales en matière de système des suppléments. Il montre quels cantons ont repris quels suppléments, dans quels domaines les cantons ont leur propre activité normative, dans quelle mesure ils s'en tiennent aux dispositions des normes CSIAS et de quelle manière ils utilisent les marges de manœuvre de celles-ci.

2.1 Normes CSIAS: systématique et objectifs

2.1.1 Le système des suppléments dans les normes CSIAS de 2005

Les normes CSIAS introduisent les trois suppléments à titre d'«incitations matérielles» qui «récompensent les efforts d'intégration sociale et professionnelle des bénéficiaires ou qui sont accordées moyennant exécution de certaines obligations à la charge des bénéficiaires» (norme A.3.). Dans la systématique de l'aide matérielle, ces «prestations à caractère incitatif» ont une place bien définie: elles sont octroyées aux bénéficiaires de l'aide sociale en plus du minimum vital social qui comprend la couverture des besoins de base (entretien, logement et soins médicaux de base) et les prestations circonstancielles (voir **graphique 2**).

Cette définition est liée à une différence fondamentale dans l'octroi et le calcul des prestations: les éléments de prestation qui constituent le minimum vital social sont versés en fonction des besoins – un ménage et ses membres touchent ce dont ils ont besoin pour atteindre le minimum vital social. Les trois suppléments à caractère incitatif en revanche sont octroyés en fonction de la prestation ou du comportement: on les obtient lorsqu'on exerce une activité donnée, indépendamment de l'éventuelle preuve d'un besoin spécifique dans le cas individuel.

Les normes CSIAS consacrent un chapitre à part à chacun de ces trois suppléments. Le chapitre concernant la Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative se trouve dans les explications relatives à la prise en compte du revenu et de la fortune (partie E des normes CSIAS), alors que les suppléments d'intégration sont discutés à la suite des prestations circonstancielles (partie C). Dans ces chapitres, les suppléments sont définis comme suit:

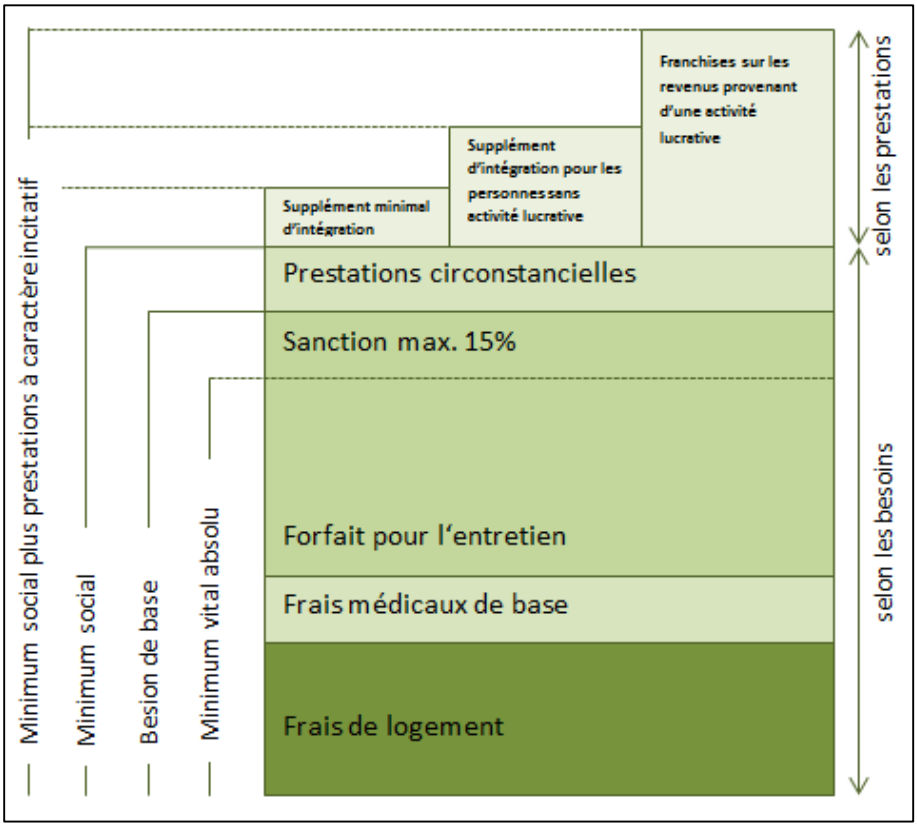
■ **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (Franchise)**: Ont droit à une franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative les bénéficiaires de l'aide sociale qui exercent une activité lucrative dans le premier marché du travail. Ils peuvent garder une partie du revenu provenant de leur ac-

tivité lucrative dont ils disposent en plus des prestations financières de l'aide sociale. La Franchise doit se situer dans une fourchette de 400 à 700 francs et être fixée en fonction du taux d'occupation ou du montant du salaire.

■ **Supplément d'intégration (SI)**: Pour les personnes sans activité lucrative dans le premier marché du travail, deux suppléments d'intégration différents sont disponibles. Les personnes qui font des efforts particuliers pour leur intégration sociale ou professionnelle ont droit à un supplément d'intégration «normal» Les normes CSIAS citent les activités suivantes qui donnent droit à un SI: participation à des programmes d'occupation, de qualification ou d'intégration, formation, activité d'utilité publique ou de voisinage ainsi que soins de proches. Le SI doit se situer entre 100 et 300 francs.

■ **Supplément minimal d'intégration (SMI)**: En dehors du Supplément d'intégration «normal», les normes définissent le Supplément minimal d'intégration (SMI). Celui-ci est destiné aux personnes sans activité lucrative qui s'efforcent d'améliorer leur situation, mais qui, en dépit de leur volonté prouvée de le faire, ne sont pas en mesure de fournir une prestation d'intégration particulière. Cette incapacité peut avoir des raisons tant personnelles (mauvaise santé) que structurelles (manque d'offres). Le SMI doit se monter à 100 francs par personne.

Graphique 2: Systématique des prestations matérielles de l'aide sociale

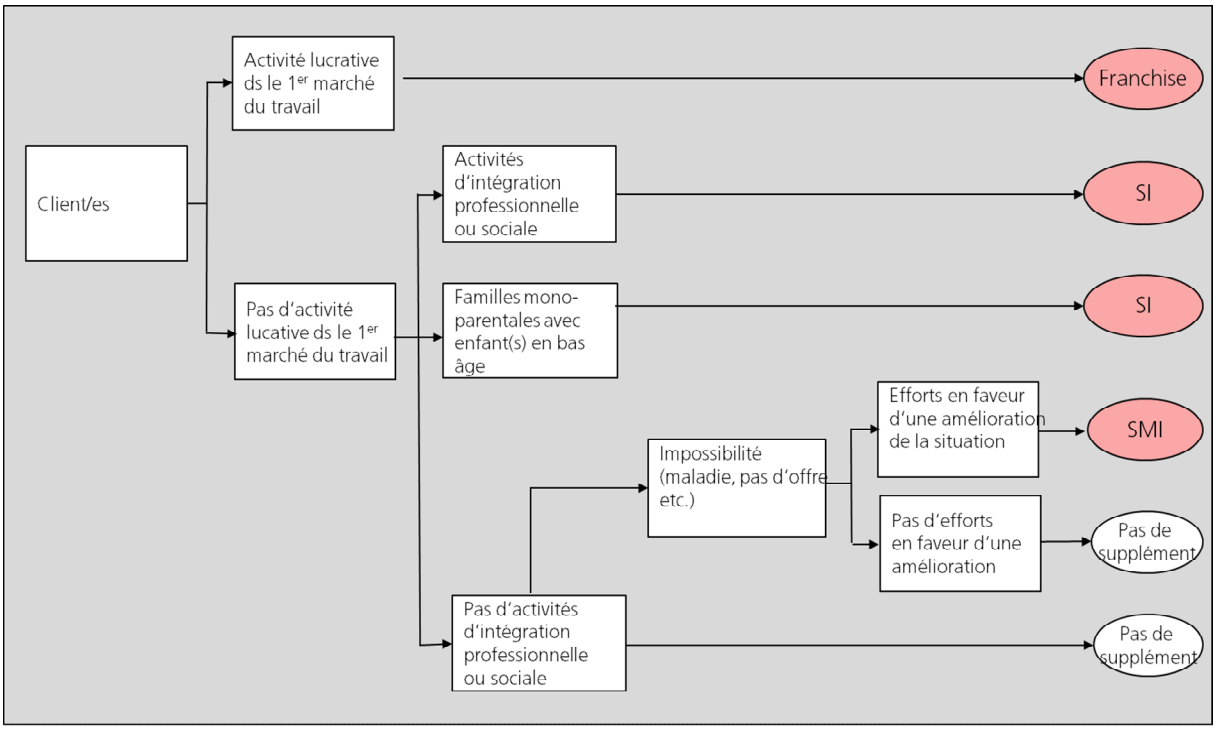


Source: Normes CSIAS (norme A.6)

Par ailleurs, les normes CSIAS recommandent d'octroyer un supplément d'intégration aux **personnes ayant seules des enfants à charge** qui, en raison de la garde d'enfants en bas âge, ne sont pas en mesure d'exercer une activité lucrative ou une activité d'intégration. En ce qui concerne les **jeunes et les jeunes adultes,** les normes ouvrent explicitement une marge de manœuvre en matière de Franchises pour des réglementations spéciales ou des réductions des éléments incitatifs. Pour la somme de tous les suppléments cumulés dans le même ménage, la CSIAS recommande une limite supérieure de 850 francs au moins par ménage et par mois.

Le **graphique 3** représente de manière systématique l'interaction entre les trois suppléments.

Graphique 3: Lien entre les trois prestations à caractère incitatif



Représentation: BASS, étroitement inspiré par le cahier des charges de la CSIAS concernant l'évaluation des prestations à caractère incitatif.

Or, quels sont les objectifs que l'octroi de ces suppléments poursuit? L'objectif principal a déjà été mentionné: les normes CSIAS introduisent les prestations à caractère incitatif comme une mesure destinée à améliorer **l'intégration professionnelle et sociale.** Alors que la Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative est limitée au premier marché du travail, les suppléments d'intégration récompensent dans un sens plus général les activités d'intégration professionnelle et sociale. L'objectif individuel peut varier en fonction de la situation de vie: il peut consister à amener les bénéficiaires de l'aide sociale à prendre une activité lucrative (qu'ils n'avaient pas alors), à élargir celle-ci ou à la conserver malgré des conditions défavorables.

Ceci dit, l'objectif de l'intégration professionnelle et sociale à lui seul ne peut justifier la conception concrète du système des suppléments. L'octroi des suppléments poursuit d'autres buts que les normes mentionnent parfois explicitement, parfois plutôt implicitement:

■ **Equité des chances**: Les éléments incitatifs ne doivent pas pénaliser les personnes qui ne sont même pas en mesure de fournir les prestations que l'on exige d'elles. Le SI pour familles monoparentales et le SMI sont particulièrement destinés à assurer l'équité des chances.
■ **Promotion du bien commun**: Le SI permet de récompenser financièrement des prestations au service du bien commun. En principe, on peut admettre que nombre de ces activités servent également l'intégration sociale, éventuellement professionnelle. Le lien n'est toutefois par obligatoire, puisque les soins des proches par exemple peuvent également constituer un droit à un SMI.
■ **Effort personnel:** Le SMI est octroyé aux personnes qui, malgré des conditions défavorables, s'efforcent d'améliorer leur situation. Celles-ci sont explicitement distinguées des «demandeurs d'aide passifs». Ainsi, les normes évoquent le paradigme de l'activation qui, en principe, comprend tout le système des suppléments. Dans le contexte concret, l'objectif est plus spécifique: il en va des personnes qui n'ont pas

accès à des programmes d'intégration ou d'occupation et qui, indépendamment de cela, ne sont pas en mesure d'effectuer des activités de voisinage ou d'utilité publique. Il s'agit d'amener celles-ci à s'engager, dans le cadre de leurs possibilités, en faveur d'une amélioration de leur situation.

■ **Réduction des dépenses d'aide sociale:** L'insertion professionnelle renforcée des bénéficiaires de l'aide sociale est censée aboutir à une décharge financière durable de l'aide sociale. Pour les Franchises, les normes mentionnent cet objectif explicitement. Dans la perspective à moyen et long terme, des économies sont imaginables également comme conséquence de la meilleure intégration sociale et des efforts personnels accrus.

■ **Distinction entre comportements désirables et indésirables**: Les normes CSIAS disent souvent que les suppléments «honorent» certaines activités. Le choix de ce mot n'est pas fortuit. Les suppléments ne créent pas seulement des incitations à changer de comportement, elles servent tout autant à récompenser des comportements socialement désirables – en quelque sorte comme un but en soi. Ce qui peut sembler abstrait peut être illustré facilement par une expérimentation mentale: si le système des suppléments avait pour unique but d'influencer aussi efficacement que possible le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale, les suppléments devraient être octroyés principalement aux groupes de personnes sensibles aux incitations financières. Les bénéficiaires de l'aide sociale qui s'efforcent pour d'autres raisons en faveur de leur intégration professionnelle ou sociale, repartiraient les mains vides. Il est évident que le système des suppléments des normes CSIAS ne doit pas être compris dans ce sens: il n'entend pas seulement modifier des comportements, mais récompenser et distinguer en même temps des comportements souhaitables. Cet objectif de distinction n'exclue évidemment pas que les récompenses financières déploient en même temps un effet incitatif. Mais il exige que les suppléments soient octroyés «en conformité avec la prestation» et donc indépendamment de leur effet incitatif dans un cas individuel.[1]

■ **Acceptation de standards pour l'aide sociale économique**: L'une des raisons – et pas la moindre – qui a motivé la révision des normes CSIAS de 2005 était la crainte que, sans révision, un nombre croissant de cantons prenne ses distances avec les normes, ce qui aurait rompu un consensus construit sur une longue période en matière de conception de l'aide sociale économique en Suisse. L'objectif d'assurer l'acceptation des normes CSIAS a un caractère supérieur: il exige que le système des suppléments réponde aux objectifs déjà mentionnés (intégration professionnelle et sociale, équité des chances, promotion du bien commun, efforts individuels, distinction entre comportements désirables et indésirables, réduction des dépenses d'aide sociale). Sinon, une large acceptation des normes CSIAS ne pourrait probablement pas être atteinte. La mesure dans laquelle cet objectif supérieur est atteint ne peut toutefois pas être déduite simplement du degré de réalisation des objectifs en amont. La manière dont le système des suppléments est perçu, discuté et apprécié dans son ensemble est tout aussi importante.

Le **tableau 2** montre les objectifs poursuivis par les différents suppléments, le SI étant différencié selon les différents groupes d'activité qui donnent droit à ce supplément. De cette manière, on peut distinguer six variantes de suppléments. Deux parmi celles-ci n'ont pas de lien direct avec l'objectif principal du système des suppléments d'encourager l'intégration professionnelle et sociale: le SI pour familles monoparentales et le SMI sont principalement au service de l'équité des chances en créant une compensation financière en faveur de personnes qui ne sont pas en mesure de fournir une prestation personnelle correspondante.

---

[1] Jusqu'à un certain degré, tout système incitatif doit octroyer les incitations en conformité avec la prestation (récompense identique d'un comportement identique) afin d'assurer sa légitimité. La mesure dans laquelle on poursuit en même temps un objectif de distinction se manifeste dans le nombre d'effets d'aubaine dont on s'accommode – c'est-à dire le nombre de fois où les incitations sont octroyées à des personnes qui même sans incitations, se seraient comportées de la même manière. L'acceptation d'effets d'aubaine est d'autant plus grande que l'objectif de la distinction est important.

Ceci va de pair avec un sanctionnement positif de comportements socialement souhaitables; le SI pour familles monoparentales honore l'éducation des enfants en tant qu'activité socialement importante, le SMI honore l'attitude «active» des bénéficiaires de l'aide sociale et leurs efforts pour améliorer leur situation. Le lien avec l'intégration sociale et professionnelle est relativement faible également pour des activités justifiant un SMI qui se déroulent principalement au sein de la famille du bénéficiaire et qui ont un caractère de promotion du bien commun dans la mesure où elles déchargent la collectivité de tâches de soins et de prise en charge ou de coûts qui y sont liés.

Un manque de lien avec l'objectif principal de l'intégration professionnelle est sociale n'est pas forcément problématique, mais le cas échéant, il peut être source de conflits d'objectifs. Le risque de tels conflits est particulièrement grand lorsqu'un SI récompense des activités qui se déroulent principalement dans le foyer personnel ou dans celui des proches et qui peuvent avoir pour conséquence que les bénéficiaires de l'aide sociale s'isolent de plus en plus de leur entourage social ou de la vie active.

Tableau 2: Eléments et objectifs du système des suppléments

	Intégration prof. & sociale	Egalité des chances	Bien commun	Effort personnel	Economies aide sociale	Distinction comportement	
Franchise sur le revenu provenant d'une activité l	XXX				XXX	XXX	Acceptation normes CSIAS
SI: formations reconnues	XXX				X	XXX	
SI: programmes d'intégration/d'occupation	XXX				X	XXX	
SI: activité d'utilité publique/soins des proches	X		XXX			XXX	
SI: familles monoparentales		XXX				XXX	
Supplément minimal d'intégration (SMI)		XXX		XXX	X	XXX	

SI: Supplément d'intégration

Représentation: BASS

2.1.2 Comparaison avec des normes plus anciennes

La révision des normes CSIAS de 2005 a été perçue à de nombreux endroits comme un changement de paradigme. En même temps, il faut cependant rappeler que la «stratégie d'activation» des nouvelles normes n'a pas été inventée de toutes pièces, mais qu'elle a développé à plusieurs égards des éléments de normes plus anciennes. **La couverture du minimum vital et l'intégration** étaient déjà inscrites dans les normes comme piliers de l'aide sociale lors de la révision de grande envergure de 1998 (Hohn 2005). De même, le **principe de la contre-prestation** était déjà présent tant sur le plan de la notion que sur celui du contenu (A.3, D.2.1).

Par ailleurs, l'un des trois suppléments, la Franchise, a un précurseur: les normes CSIAS plus anciennes prévoient un **forfait pour frais d'acquisition du revenu** de 250 francs par mois (emploi à temps complet) qui était octroyé en plus des frais effectifs d'acquisition du revenu et qui avaient ainsi une fonction très comparable à celle de la Franchise. Ce forfait était destiné à «créer une incitation et notamment à compenser les frais du ménage accrus en raison d'une activité lucrative» (C.3-1).

Dans le cadre de la révision de 2005, l'ancien forfait II pour l'entretien a été supprimé et le forfait I pour l'entretien a été réduit de 7%. Lors de l'élaboration des nouvelles normes, **le SMI** a parfois été compris

comme un moyen de compenser cette réduction du forfait pour l'entretien. Compris de cette manière, le SMI doit par principe être accordé à tous les bénéficiaires de l'aide sociale qui ont une attitude coopérative vis-à-vis des organes de l'aide sociale. Dans un certain sens, il est un élément du forfait pour l'entretien qui, en cas de comportement non-coopératif, pourrait être supprimé sans autre forme de procès. Ceci le distingue des réductions de prestations qui, formellement, ont le statut de décisions et qui sont dès lors liés à un travail administratif plus important. Cette compréhension du SMI qui peut être reconstituée sur la base de la documentation de la révision des normes,[2] n'est toutefois pas entrée directement dans les normes. Les normes ne stipulent pas que l'écrasante majorité des bénéficiaires de l'aide sociale doit toucher un SMI – ou un autre supplément – pas plus qu'elles ne présentent le SMI comme une récompense d'un comportement coopératif ou comme instrument de sanction correspondant. Les critères sont plus exigeants dans la mesure où le SMI exige des efforts en faveur de l'amélioration de la situation existante. Dans d'autres points, le caractère ambivalent du SMI transparaît cependant: ainsi, les explications concernant l'aide matérielle désignent seuls la Franchise et le SI d'incitations financières, alors que le SMI n'est pas mentionné (A.3). De même, le schéma correspondant (A.6) ne présente le SMI d'abord pas comme une prestation à caractère incitatif. Ce n'est que dans le nouveau schéma de 2012 qu'il est assimilé à cet égard à la Franchise et au SI (voir graphique 2).

2.2 Normes cantonales

De quelles manière les cantons reprennent-ils les dispositions des normes CSIAS et de quelle manière conçoivent-il le système des suppléments? En simplifiant quelque peu, on peut distinguer trois instruments à l'aide desquels les cantons standardisent l'aide sociale:

■ **Lois et ordonnances**: Tous les cantons disposent de lois et d'ordonnances qui constituent le cadre de l'octroi de l'aide sociale – associées éventuellement à des lois communales et aux dispositions correspondantes de la Constitution fédérale.
■ **Directives internes**: Les cantons peuvent édicter des directives internes à l'attention des communes et des services sociaux (p. ex. décisions de l'exécutif, circulaires, normes). En règle générale, mais pas toujours, celles-ci ont force de loi.
■ **Manuels**: De nombreux cantons ont élaboré des manuels ou aides à la pratique afin de soutenir les communes et les services sociaux et d'assurer une certaine uniformité dans la pratique de l'aide sociale. Les manuels intègrent parfois aussi des directives internes. La plupart du temps, les manuels contiennent un mélange de dispositions contraignantes et de simples recommandations. Dans des cas d'exception, tout le contenu d'un manuel peut avoir un caractère exclusivement contraignant ou exclusivement recommandant.

Ci-dessous, les dispositions concernant le système des suppléments qui se trouvent dans tous les trois instruments sont désignées de «bases normatives» à l'aide desquelles les cantons règlent le système des suppléments.

Les normes CSIAS laissent aux cantons et aux communes des marges de manœuvre dans la conception du système des suppléments, dans quelques rares cas, elles leur attribuent de manière ciblée la tâche de définir des réglementions détaillées (p. ex. dans le calcul des Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative). Dès lors, tous les cantons qui adoptent le système des suppléments partiellement ou intégralement, définissent dans leurs bases normatives des réglementations concernant la conception du système,

[2] Voir cahier des charges de la CSIAS accompagnant l'appel d'offre pour le mandat d'évaluation.

même si celles-ci sont éventuellement très succinctes. Aucun canton ne connaît une adoption «tacite» du système des suppléments qui se contenterait d'un renvoi général aux normes CSIAS.

Ci-dessous, nous présenterons ces réglementations cantonales en cinq étapes. Le paragraphe 2.2.1 aborde la question dans quelle mesure les cantons procèdent à des modifications des objectifs du système des suppléments et lequel des trois suppléments ils inscrivent dans leurs bases normatives. Ensuite, nous présenterons les réglementations cantonales séparément pour les différents suppléments: le paragraphe 2.2.2 s'intéresse à la Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative, le paragraphe 2.2.3, au Supplément d'intégration et le paragraphe 2.2.4, au Supplément minimal d'intégration. Le paragraphe 2.3 tire les conclusions du chapitre complet en évaluant la manière dont les réglementations cantonales dans leur ensemble se situent par rapport aux dispositions des normes CSIAS.

2.2.1 Objectifs et nombre de suppléments

En ce qui concerne les objectifs du système des suppléments et des suppléments individuels, on peut noter globalement que lorsque les cantons adoptent le système des suppléments ou une partie de celui-ci, ils laissent les objectifs largement inchangés. On n'observe pas de modifications explicites. De toute manière, si les bases normatives s'expriment sur les objectifs poursuivis par les suppléments, elles ne le font que de manière très succincte. La plupart du temps, elles reprennent des formulations provenant des normes CSIAS ou largement inspirées par celles-ci. Ce n'est que dans des cas d'exception qu'on observe des accentuations qui, le cas échéant, sont en légère contradiction avec les normes CSIAS. Mais le contexte fait comprendre que ceci n'est guère voulu et n'a pas de conséquences directes pour la conception du système.

Cela ne signifie toutefois pas que le système des suppléments rencontre une approbation inconditionnelle dans les cantons. En effet, tous les cantons n'ont pas repris les trois suppléments dans leurs bases normatives. Le **tableau 3** donne un aperçu à cet égard. Il montre l'instrument dans lequel le supplément respectif est inscrit, en accordant la priorité aux lois et ordonnances par rapport aux directives internes et la priorité à ces dernières par rapport aux manuels. Sur la base de ce tableau, on peut distinguer trois groupes de cantons: 18 cantons reprennent le système des suppléments dans son intégralité, six cantons le reprennent en partie et deux cantons ne le reprennent pas du tout. Ci-dessous, nous nous intéresserons d'un peu plus près aux différents groupes en discutant les problèmes de délimitation et de catégorisation.

Cantons avec tous les trois suppléments

Au total, 18 cantons disposent de bases normatives pour l'octroi de tous les trois éléments incitatifs. En règle générale, il s'agit de lois et d'ordonnances ou de directives internes ayant force obligatoire. Mais on observe également des exceptions: dans quatre cantons, tous les trois éléments sont réglés dans des manuels ou des aides à la pratique dont le contenu n'est parfois pas contraignant (NW, OW, SG, UR). Dans deux cantons, seul le SMI repose sur une telle base (LU, ZG) et dans un canton, c'est uniquement la Franchise (AR). Dans la mise en place, l'absence de caractère obligatoire peut poser un problème; lors du sondage de recherche, l'office des affaires sociales du canton de St-Gall a fait remarquer que le caractère non contraignant des normes CSIAS et des normes cantonales fait obstacle à une implémentation du système des suppléments sur tout le territoire et que dans la pratique, de nombreuses communes st-galloises n'appliquent pas les normes.

La situation dans le canton du Valais est quelque peu particulière: le canton du Valais dispose d'une prestation qui, bien que désignée de Supplément d'intégration, correspond dans sa définition clairement à un SMI. En dehors de ça, le Valais connaît trois suppléments pour des activités qui, selon les normes CSIAS donnent droit à un SI: «Supplément pour jeunes en formation entre 16 et 25 ans», «Indemnité pour par-

ticipation à une mesure de stage pratique» et «Indemnité pour participation à un Contrat d'Insertion Sociale». Nous avons classé ces trois prestations regroupées dans la catégorie des SI et la prestation désignée de Supplément d'intégration dans celle des SMI. Ceci correspond aux indications du canton dans le monitoring CSIAS et à sa démarche dans la saisie des données pour la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale.

Cantons avec une partie des suppléments

Six cantons ont des bases normatives pour une partie des éléments incitatifs: trois cantons connaissent une Franchise et un SI, mais pas de SMI (GL, NE, TG). Deux cantons connaissent uniquement la Franchise (BL, VD) et un uniquement le SI (TI).

Tableau 3 : Les suppléments dans les cantons et leurs bases normatives

Kanton	EFB	IZU	MIZ
AR	M	LO	LO
BE	LO	LO	LO
BS	DI	DI	DI
FR	LO	LO	LO
GE	LO	LO	LO
GR	LO	LO	LO
JU	LO	LO	LO
LU	LO	LO	M
NW	M	M	M
OW	M	M	M
SG	M	M	M
SH	DI	DI	DI
SO	LO	LO	M
SZ	DI	DI	DI
UR	M	M	M
ZG	DI	DI	M
ZH	DI	DI	DI
VS	LO	LO	DI
GL	DI	DI	--
NE	LO	LO	--
TG	LO	LO	--
BL	LO	--	--
VD	LO	--	--
TI	--	DI	--
AG	--	--	--
AI	--	--	--

LO: Loi ou ordonnance; DI: Directive interne (p. ex. décision de l'exécutif, circulaire);
M: Manuel, aide à la pratique et similaires
En rouge: Instrument contenant exclusivement de réglementation contraignantes
En bleu: Instrument contenant des réglementation partiellement ou exclusivement non-contraignantes.
Représentation: BASS.

Cantons sans suppléments

Les cantons d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Intérieures n'appliquent pas les normes CSIAS de 2005 et ne disposent dès lors d'aucun des suppléments qui y figurent. Ceci ne veut toutefois pas dire qu'ils renoncent complètement à des éléments incitatifs. En effet, les deux cantons octroient un forfait pour les frais d'acquisition du revenu selon les «anciennes» normes CSIAS. Celui-ci est accordé en plus des frais effectifs d'acquisition du revenu et il a ainsi une fonction comparable à celle de la Franchise.

Alors que le canton d'Argovie a repris le montant minimal de 250 francs de normes CSIAS plus anciennes, le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures vient de porter celui-ci à 400 francs et de définir un montant maximal de 700 francs pour les forfaits cumulés pour frais d'acquisition du revenu par ménage.[3] Ce montant se situe dans le cadre de celui que plusieurs cantons ont défini pour les Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative (voir paragraphe 2.2.2). Les offices des affaires sociales des deux cantons insistent ainsi pour constater que le forfait pour frais d'acquisition du revenu a une fonction identique à celles de la Franchise dans les cantons qui appliquent les normes CSIAS de 2005.

Autres suppléments

Dans le sondage de recherche, nous avons demandé aux offices cantonaux des affaires sociales si, en dehors de la Franchise, du SI et du SMI, ils disposent d'autres suppléments, donc de prestations financières qui sont accordées en plus de la couverture des besoins matériels de base et indépendamment de l'existence de dépenses concrètes, donc récompensant certaines activités ou octroyées en raison de certaines particularités d'un ménage.

Parmi les cantons qui octroient des suppléments selon les normes CSIAS de 2005, quatre cantons ont mentionné de tels suppléments supplémentaires (NE, GE, VS, TI). Pour la plupart, ce sont des prestations qui dépendent de manière générale de la taille du ménage ou qui sont octroyées pour les enfants plus grands.[4] La situation dans le canton du Tessin n'est pas très simple à saisir au niveau de la terminologie. Ce canton dispose d'une part d'un «Supplemento d'integrazione», un supplément de 100 francs par mois ajouté au forfait pour l'entretien de chaque unité de soutien, indépendamment de sa taille. Ainsi, il se distingue nettement du SI selon normes CSIAS. D'autre part, le Tessin connaît également un supplément pour les ménages d'au moins trois personnes de plus de 16 ans ainsi qu'un «Incentivo per partecipazione a misure di inserimento sociale o professionale». Dans le sondage de recherche, le canton du Tessin a classé le Supplemento d'integrazione dans la catégorie des SI, mais non pas les deux autres suppléments. Par la suite, nous nous en tiendrons à cette classification tout en étendant, dans la discussion sur les SI, le regard également à l'Incentivo.

2.2.2 Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative

De quelle manière les différents suppléments sont-ils réglés dans les cantons? Nous commençons par la Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative en comparant les normes cantonales dans les domaines de réglementation suivants: revenus donnant droit à une Franchise, montants minimaux et maximaux, calcul de la Franchise, réglementations spéciales pour personnes exerçant une activité indépendante, pour jeunes adultes et d'autres groupes de personnes, délimitation par rapport aux autres suppléments, contrôles et procédures de vérification.

Revenus bénéficiant d'une Franchise

Selon les normes CSIAS, tous les bénéficiaires de l'aide sociale réalisant un revenu provenant d'une activité lucrative sur le premier marché du travail ont droit à une Franchise. Dans deux domaines, les normes font des restrictions:

---

[3] Indications selon enquêtes téléphoniques du Secrétariat général de la CSIAS (Christin Kehrli, secteur Etudes) auprès de l'office des affaires sociales du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (Herta Kaddu, responsable du service social) du 27.5.2014.

[4] NE: «Supplément ménage», TI: «Supplemento per unità di riferimento di 3 o più persone di 16 anni o più»; GE: Supplément d'intégration pris en compte dans le calcul de l'ouverture du droit: pour enfant à charge âgé de 15 - 18 ans: Fr. 200; pour enfant à charge âgé de 18 - 25 ans: Fr. 300.

■ Les stages ou la participation à des programmes d'intégration ou d'occupation ne sont pas considérés comme activité lucrative dans le sans d'une Franchise, à moins que les prestations correspondantes soient rémunérées par un salaire proprement dit. A la place, ces activités sont honorées par un SI.
■ La question si les salaires d'apprenti donnent droit à une Franchise ou non est explicitement laissé ouverte.

La plupart des cantons avec Franchise confirment dans leurs bases normatives que celle-ci vaut uniquement pour le revenu provenant d'une activité lucrative dans le premier marché du travail.[5] Plusieurs d'entre eux précisent plus clairement la délimitation du revenu d'une activité lucrative «donnant droit à une Franchise». Lorsqu'ils le font, ils suivent dans le traitement des **stages et programmes d'intégration et d'occupation** la plupart du temps les dispositions des normes CSIAS.[6] A notre connaissance, seul le canton de Berne se prononce sur les revenus provenant d'une activité lucrative dans des entreprises sociales: ceux-ci donnent également droit à une Franchise, ce qui devrait être conforme aux normes CSIAS dans la mesure où il s'agit des salaires versés en fonction de la prestation.

La plupart des cantons qui mentionnent les **salaires d'apprenti** dans le contexte de la Franchise, en excluent ceux-ci.[7] Les exceptions sont les cantons de Neuchâtel, du Valais et du Jura qui accordent une Franchise sur les salaires d'apprenti et parfois aussi sur les stages (pour plus de détails à ce sujet, voir paragraphe «Jeunes et jeunes adultes»).

Et finalement, les cantons abordent aussi des thèmes qui ne sont pas mentionnés dans les normes CSIAS:

■ **Revenus de substitution:** Certains cantons font remarquer que les revenus de substitution ou les autres prestations d'assurances sociales ne donnent pas droit à une Franchise.[8] En Valais, la Franchise est toutefois accordée expressément aussi sur les revenus intermédiaires de personnes inscrites au chômage.
■ **Personnes exerçant une activité indépendante**: Plusieurs cantons connaissent des dispositions particulières pour le calcul de la Franchise sur le revenu provenant d'une activité indépendante (voir paragraphe «Réglementation spéciale pour les personnes exerçant une activité indépendante»). Le canton de Genève est un cas à part: il exclue par principe l'octroi d'une Franchise ou d'autres «prestations à caractère incitatif») aux personnes exerçant une activité indépendante.

Montants maximaux et minimaux

Selon les normes CSIAS, la Franchise doit se situer dans une fourchette entre 400 et 700 francs, ce montant se rapportant à une activité à plein temps.[9] Cette fourchette a cours dans pratiquement tous les cantons dont aucun n'a toutefois repris le maximum:

■ 600 francs: 6 cantons;[10] dans le canton de Berne, ce montant ne vaut toutefois que pour les six premiers mois, ensuite, il est baissé à 400 francs
■ 500 francs: 5 cantons[11]

---

[5] Le canton de Zurich complète cette disposition par la remarque que le salaire doit se situer au niveau habituel du marché et qu'il doit faire l'objet d'une déduction des contributions aux assurances sociales. La situation est différente dans le canton de Berne dont le manuel d'aide sociale contient des dispositions particulières sur la Franchise en cas de salaires non conformes au marché du travail; à titre d'exemple, il mentionne les parents de jour.
[6] Stages: AR, GE, LU, NW, OW, SO, ZH; programmes d'intégration et d'occupation: AR, LU, NW, OW, SO, NE, TG, VD, ZH.
[7] LU, NW, OW, SO, GE, SZ; exclusion générale de la Franchise des jeunes et des jeunes adultes en formation: AR, BE, SG.
[8] VS, NE, BL, BS, ZG, ZH.
[9] Les normes ne mentionnent pas l'activité à temps complet, la précision a été fournie par le Secrétariat général de la CSIAS.
[10] BE, NW, SO, SZ, ZG, ZH.
[11] GE, GR, LU, OW, SH, UR, VS

■ 400 francs: 9 cantons[12]

■ 200 francs: Le canton de Vaud est le seul canton à avoir fixé un montant maximal de 200 francs. Pour les personnes ayant seules plus d'un enfant à charge, il se monte toutefois à 400 francs, de même que pour les couples dont les deux partenaires exercent une activité lucrative. Par ailleurs, il s'agit de tenir compte du fait que le canton de Vaud octroie un forfait pour l'entretien qui dépasse le niveau des normes CSIAS actuelles de quelque 10%.

Sans mentionner les normes CSIAS, 15 cantons ont par ailleurs fixé un montant minimal situé entre 100 et 200 francs.[13] Dans quelques cantons au moins, il s'agit ainsi d'éviter que des personnes avec un taux d'activité marginal soient défavorisées par rapport à celles qui touchent un SI ou un SMI.[14] D'autres cantons en revanche précisent que les revenus provenant d'une activité lucrative inférieurs au montant minimal sont considérés comme des Franchises.[15] Cela veut dire que les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent garder ces revenus minimes dans leur intégralité, ce qui ne devrait toutefois pas donner lieu à une augmentation au niveau du montant maximal. Lorsque le revenu provenant d'une activité lucrative dépasse le montant minimal, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent céder une partie de leur salaire. Certaines bases normatives, telles que le manuel d'aide sociale du canton de Bâle-Campagne, stipulent explicitement que la Franchise ne doit en aucun cas dépasser le revenu effectif provenant d'une activité lucrative.

Calcul de la Franchise

Selon les normes CSIAS, la Franchise doit inciter à exercer une activité lucrative non seulement la plus large possible, mais également la plus rentable possible. Compte tenu de ce double objectif, les normes laissent ouverte la question du calcul ou de l'échelonnement précis: en fonction du taux d'occupation, du revenu provenant d'une activité lucrative ou d'une combinaison des deux.

Dans cette question, les préférences des cantons sont nettes: 18 des 23 cantons qui connaissent une Franchis calculent celle-ci par principe en fonction du **taux d'occupation**. Rarement, ils précisent explicitement que le montant du revenu ne joue pas de rôle.[16] Les exceptions de ce modèle sont les suivantes:

■ **Revenu provenant d'une activité lucrative:** Dans les cantons de Bâle-Ville, de Vaud et Valais, la Franchise est calculée sur la base du revenu provenant d'une activité lucrative. Jusqu'à ce que le montant maximal soit atteint, elle correspond à un tiers du revenu provenant d'une activité lucrative à Bâle-Ville et à la moitié de celui-ci dans le canton de Vaud. Le Valais ne connaît pas d'échelonnement: le salaire peut être gardé dans son intégralité jusqu'à ce que le montant maximal soit atteint.[17]

■ **Appréciation des autorités**: Le manuel d'aide sociale du canton de Bâle-Campagne laisse aux autorités d'aide sociale une très grande marge d'appréciation. A l'intérieur de la fourchette entre montant maximal et minimal, celles-ci sont tenues de «fixer un montant approprié dans chaque cas individuel en procédant à une appréciation consciencieuse. Le volume d'activité ainsi que les possibilités individuelles des personnes soutenues concernées sont déterminants.»

---

[12] AR, BL, BS, FR, GL, JU, NE, SG, TG.

[13] 100 Fr.: BL, GR, LU, NW, OW, SH, SO, UR, ZH; 120 Fr.: SZ, ZG; 150 Fr.: BS; 200 Fr.: BE, FR, NE.

[14] UR.

[15] BS, LU, NW, OW, SZ.

[16] SO, UR.

[17] Le canton du Jura est le seul canton dont les bases cantonales ne se prononcent pas sur le calcul de la Franchise. Sur la base des exploitations statistiques, on peut supposer qu'à l'instar de ce qui se pratique en Valais, le salaire intégral peut être gardé jusqu'à ce que le montant maximal (400 francs) soit atteint.

Parmi les cantons qui fixent le montant de la Franchise en fonction du taux d'occupation, cinq utilisent des **échelles** dégressives[18]. Cela veut dire que la Franchise supplémentaire sur le revenu baisse avec l'augmentation du taux d'occupation. Un exemple: lorsque dans le canton de Zoug, une personne augmente son taux d'activité de 10 à 20%, la Franchise sur le revenu passe de 120 à 192 francs, alors qu'en cas d'augmentation du taux d'activité de 90 à 100%, elle ne passe que de 564 à 600 francs. Le manuel cantonal d'aide sociale justifie ceci par deux arguments: d'une part, il s'agit de créer une incitation à entrer dans la vie active même avec une activité à faible taux, d'autre part, il faut éviter de pénaliser les personnes ayant seules des enfants à charge qui, en raison de la garde des enfants, ne peuvent fournir un taux plus élevé.[19]

Les autres cantons qui échelonnent la Franchise en fonction du taux d'occupation utilisent des échelles linéaires[20] ou stipulent sous une forme générale qu'en cas d'occupation à temps partiel, la Franchise est fixée en proportion avec le taux d'occupation.[21]

En cas **d'activités lucratives irrégulières** sans engagement fixe, la définition de la Franchise peut poser des problèmes. Ces cas sont abordés par les bases normatives de trois cantons:

■ Lorsque dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, il est impossible de déterminer un degré d'occupation fiable, la base de calcul change: on prend en compte 10% du salaire réalisé à titre de Franchise (jusqu'à ce que le montant maximal de 400 francs par mois soit atteint).
■ Lorsque dans le canton de Berne, le volume d'activité ne peut pas être déterminé – par exemple en cas de travail à domicile ou de distribution des journaux -, la Franchise est calculée de la même manière que pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante (échelle en fonction du revenu; voir paragraphe «Revenu provenant d'une activité indépendante»). La même chose vaut également pour le travail à des salaires non conformes au marché (p. ex. parents de jour).
■ Dans le canton de Zoug, les Franchises des personnes employées sur une base de commission sont également calculées de la même manière que celles pour les indépendants, donc sur la base du revenu (voir paragraphe «Revenu des personnes exerçant une activité indépendante»).

Réglementation spéciale pour personnes exerçant une activité indépendante

Dans le canton de Genève, les personnes exerçant une activité indépendante n'ont par principe pas droit à des prestations d'incitation, elles n'ont donc pas droit à la Franchise non plus. En revanche, huit cantons admettent cette possibilité explicitement,[22] en exigeant toutefois en partie que les conditions de revenu et de fortune soient claires et que la situation puisse être comparée à celle des personnes exerçant une activité dépendante».[23] Cinq cantons se prononcent sur le calcul de la Franchise pour les personnes exerçant une activité indépendante en se basant en règle générale sur le revenu net ou le bénéfice de l'exploita-

[18] LU NW, SZ, UR, ZG.
[19] C'est pour que cette raison que dans le canton de Berne, les personnes ayant seules des enfants à charge touchent des franchises systématiquement plus élevées; voir à ce sujet le paragraphe «Réglementations spéciales pour d'autres groupes».
[20] BE, GE, GR, OW. – Le canton de Neuchâtel est une exception, puisque son échelle présente quelques «sauts» qui ne sont ni purement dégressifs ni purement progressifs.
[21] AR, FR, GL, SG, SH, SO, TG, ZH.
[22] BE, LU, NW, OW, SO, UR, ZG, ZH.
[23] SO, UR, ZH (citation d'après les manuels et directives respectifs).

tion.[24] Les cantons de Berne et de Lucerne prévoient également, dans des cas d'exception, l'octroi d'un SI pour une activité indépendante (peu rentable) (voir paragraphe 2.2.3 ci-dessous).

Réglementations spéciales pour jeunes adultes

Selon les normes CSIAS, les bénéficiaires de l'aide sociale qui ont **16 ans révolus** peuvent toucher une Franchise. Dans la mesure où les cantons se prononcent à ce sujet dans leurs bases normatives, ils confirment ce principe. A une exception près: dans le canton de Genève, ce droit n'existe qu'à partir de l'âge de 18 ans.

Les normes CSIAS admettent toutefois la possibilité d'adopter des **réglementations spéciales** pour les jeunes et les jeunes adultes. Ceci d'une part compte tenu du fait que pour ce groupe, l'objectif premier ne doit pas consister en une insertion aussi rapide que possible dans le monde du travail, mais en une formation aussi bonne que possible. D'autre part, les jeunes et les jeunes adultes en dehors de l'aide sociale s'en sortent souvent avec des revenus faibles. Ces deux aspects augmentent le risque d'incitations erronées dans l'octroi d'une Franchise et ont pour effet que «la fixation du montant des incitations monétaires représente souvent un travail sur mesure au cas par cas» (norme H.11).

Neuf cantons prévoient explicitement des **Franchises plus modeste pour les jeunes adultes** de moins de 25 ans; à une exception près, celles-ci sont diminuées de 50% par rapport aux «montants normaux».[25] Deux autres cantons renvoient en général aux possibilités de réduction prévues dans les normes CSIAS.[26] Le canton de Bâle-Campagne quant à lui qui limite la Franchise maximale pour les jeunes à 3'000 francs par an, ceci toutefois seulement pour un groupe assez étroitement limité: les bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 20 ans qui n'ont pas encore leur propre ménage. Un seul canton adopte explicitement une réglementation contraire: le manuel d'aide sociale du canton de Schwyz stipule que les Franchises intégrales sont prises en compte pour les jeunes et les jeunes adultes. .

La question du traitement des **revenus provenant de stages et de formations professionnelles** concerne elle aussi principalement les jeunes et les jeunes adultes. En principe, les normes CSIAS prévoient que les personnes qui font une formation ou un stage professionnel reçoivent un SI. Mais elles ouvrent également la possibilité d'adopter des réglementations spéciales pour les salaires d'apprenti. Trois cantons connaissent de telles réglementations spéciales:

■ Dans le canton de Neuchâtel, les salaires d'apprenti et les salaires provenant de stages donnent droit à une Franchise, sont également mentionnés dans ce contexte les revenus provenant d'activité annexes des étudiants.
■ Le canton du Valais accorde une Franchise sur les salaires d'apprenti et les salaires provenant de stages à condition que ces derniers soient payés par l'employeur (et non pas par l'assurance chômage par exemple). Par ailleurs, en Valais, la Franchise sur les salaires d'apprentis ne sont pas prises en compte quand il s'agit de déterminer si la limite maximale de toutes les Franchises cumulées est atteinte.
■ Le canton du Jura accorde lui aussi une Franchise sur les salaires d'apprenti. Celle-ci est toutefois fixée à 150 francs et se situe dès lors en-dessous du niveau du SI habituel dans le canton (250 francs).

---

[24] BE: revenu avec échelle linéaire, OW: bénéfice de l'exploitation avec échelle linéaire, NW: bénéfice de l'exploitation avec échelle dégressive, SO: 10% à 20% du revenu net (jusqu'au montant maximal), ZG: calcul sur la base d'un revenu net de 3000 francs (salaire minimal).
[25] Réduction de 50%: GL, LU, NW, OW, SG, TG, ZG, ZH; réduction moins importante: BE, là également liée à la restriction que la réduction ne vaille que pour les personnes de moins de 25 ans sans obligations de prise en charge.
[26] SH, SO.

En ce qui concerne les autres cantons, on peut supposer qu'ils octroient un SI pour les revenus provenant d'apprentissages professionnels ou de stages. Une série de cantons stipule ceci explicitement dans le contexte de réglementations relatives à la Franchise.[27]

Réglementations spéciales pour d'autres groupes de personnes

Dans le canton de Berne, les personnes ayant seules des enfants à charge touchent une Franchise qui, indépendamment du taux d'activité, se situe globalement au-dessus de la Franchise «normale». Dans le canton de Soleure, les personnes exerçant une activité lucrative qui vivent dans des établissements stationnaires ou des appartements protégés ne touchent que la moitié de la Franchise.

Délimitation par rapport aux autres suppléments[28]

Les normes CSIAS ne se prononcent pas sur la question si une personne peut toucher en même temps que la Franchise également un SI ou un SMI. Huit cantons excluent cette possibilité;[29] deux cantons – Zurich et Soleure – l'approuvent. Deux autres cantons stipulent que quand on a le choix entre une Franchise et un SI, il s'agit de choisir la solution plus avantageuse pour la personne soutenue.[30]

Contrôles et vérifications

Selon les normes CSIAS, le droit à une Franchise devrait être vérifié au moins une fois par an. Certains cantons mentionnent cette disposition dans leurs bases normatives. Pour deux cantons, il semble toutefois ne pas s'agir uniquement d'assurer un octroi correct de la Franchise. Ils font remarquer en même temps que le droit n'est pas illimité: le contrôle annuel a également pour but d'«empêcher qu'à plus long terme, la Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative revienne à un subventionnement du salaire».[31] La durée au terme de laquelle ceci pourrait être le cas n'est pas précisée. Dans une intention comparable, le canton de Berne réduit la Franchise au terme de six mois d'obtention: alors que le montant minimal de 200 francs pour des taux d'activité de 0% à 20% reste inchangé, le montant maximal descend de 600 francs à 400 francs.

Les formalités qui doivent être remplies pour qu'une Franchise soit octroyée sont mentionnées dans le canton de Berne: pour attester l'activité lucrative, les bénéficiaires doivent présenter un certificat de salaire ou un contrat de travail. Dans le canton de Berne, le droit à une Franchise expire lorsqu'une personne est en incapacité de travail suite à une maladie ou à un accident et qu'elle touche des indemnités journalières correspondantes. Dans ce cas, on lui verse un SMI à la place de la Franchise dès le quatrième mois.

---

[27] SI pour tous les jeunes et jeunes adultes en formation: AR, BE, SG; SI pour les formations professionnelles et les stages: NW, OW, SO, ZH, LU (réglementation pas tout à faire claire); SI pour apprentissages professionnels: SZ.

[28] Pour la délimitation entre Franchise et SI en cas de stages et de formations professionnelles, voir paragraphe «Jeunes et jeunes adultes».

[29] BS, FR, GE, LU, OW, SZ, UR, ZG.

[30] BE, ZG.

[31] SO, UR (citation selon les manuels d'aide sociale des deux cantons). – La formulation est quelque peu surprenante dans la mesure où la Franchise n'est pas un subventionnement salarial classique qui risqué de provoquer une distorsion du marché. La Franchise n'a pas d'influence directe sur le salaire payé par l'employeur. Le cas échéant, on devrait avancer l'argument que les employeurs ressentent une pression plus faible à payer des salaires corrects, puisque de toute façon, l'Etat est là pour garantir le minimum vital. Mais même dans de telles réflexions, la Franchise ne joue qu'un rôle indirect – si jamais elle en joue un.

2.2.3 Supplément d'intégration

Activités donnant droit à un supplément d'intégration

Selon les normes CSIAS, les personnes qui ne réalisent pas de revenu provenant d'une activité lucrative sur le premier marché du travail ont droit à un Supplément d'intégration lorsqu'elles font des efforts particuliers en faveur de leur intégration sociale ou professionnelle ou de celle de personnes de leur entourage. Les normes mentionnent plusieurs activités qui – parfois par principe, parfois à titre d'exemple – donnent droit à un SI. Sur la base du cadre institutionnel dans lequel elles se déroulent, ces activités peuvent être réparties en trois groupes:

■ Formations aboutissant à un diplôme reconnu ou y préparent (p. ex. apprentissage professionnel, école du degré secondaire II, stages professionnels, offres de transition à la suite de l'école obligatoire)
■ Participation à des programmes d'intégration professionnelle ou sociale (p. ex. programmes d'occupation, de qualification ou d'intégration), cours de langue ou autres cours de formation continue)
■ Activités informelles ou individuelles qui ne font pas partie d'un programme ou d'une formation (p. ex. activités d'utilité publique ou de voisinage, soins de proches).

Dans l'appropriation de ces dispositions par les bases normatives des cantons, on constate des **différences entre la Suisse alémanique et la Suisse romande.** Alors que de nombreux cantons alémaniques précisent de manière détaillée les activités qui constituent un droit à un SI, **la Suisse romande** se contente la plupart du temps d'indications plus succinctes. Ceci devrait être lié au fait que tous les cantons romands qui octroient un SI travaillent en même temps avec des **contrats d'insertion**, moins répandus en Suisse allemande.[32] Les activités que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent exercer pour leur intégration professionnelle et sociale sont définies individuellement dans ces contrats. C'est probablement la raison pour laquelle les bases normatives de ces cantons ne s'expriment que de manière relativement sommaire sur les activités donnant droit à un Supplément d'intégration.[33]

La marge de manœuvre dans la définition d'activités d'intégration en Suisse romande est difficile à évaluer à partir des bases normatives. Ce qui frappe toutefois, c'est que les activités individuelles en dehors de programmes et de cours de formation ne sont pratiquement pas mentionnées. Concrètement, les dispositions des différents cantons se présentent comme suit:

■ Canton de Genève: Un SI est octroyé aux personnes qui respectent au moins partiellement les accords du «contrat d'insertion», qui suivent une formation initiale reconnue et qualifiante ou qui participent à un «programme emploi-formation» (PEF).[34]

---

[32] Lors du sondage de recherche, les offices cantonaux des affaires sociales ont été interrogés sur les instruments d'intégration utilisés dans leur canton. Les contrats d'insertion et les conventions d'objectifs sont mentionnés par six des sept cantons latins (FR, GE, JU, NE, VS, TI, et par six des 19 cantons à population majoritairement germanophone (AR, BE, SG, GR, SH, SZ).

[33] Le canton du Tessin ne peut être attribué de manière claire à aucun de ces groupes. Il dispose certes d'un «Supplemento d'integrazione» qui fait toutefois partie d la couverture des besoins de base. L' «Incentivo per partecipazione a misure di inserimento sociale o professionale», qui correspond davantage à un SI selon normes CSIAS, est limité à la participation à des programmes d'intégration professionnelle ou sociale. Les bases normatives ne font pas de lien avec les contrats d'insertion qui, dans le canton du Tessin, sont utilisés en tant qu'instruments du conseil social.

[34] Les bases normatives du canton de Genève ne font pas de distinction entre SI et SMI sur le plan de la terminologie, mais bien sur le plan matériel. En remplissant le questionnaire du sondage de recherche, l'office cantonal des affaires sociales a indiqué les deux prestations. Ci-dessous, nous n'utiliserons le terme de SI pour le canton de Genève que si l'octroi du supplément dépend d'une activité d'intégration de la personne soutenue.

■ Canton de Neuchâtel: Le SI est octroyé aux personnes qui exécutent un «contrat d'insertion». Les prescriptions et les dispositions d'exécution font ressortir que celui-ci se réfère principalement à la participation à des programmes d'intégration et d'occupation. Les placements et les cours de formation dans le cadre de l'assurance chômage ou de l'assurance invalidité sont mentionnés séparément. Les étudiant/es et les stagiaires sans activité lucrative (annexe) touchent un SI sous forme d'un «montant forfaitaire».
■ Canton du Jura: Les activités suivantes sont mentionnées comme exemples d'efforts en faveur de l'intégration professionnelle et sociale qui donnent droit à un SI: contrats d'insertion, programmes d'intégration professionnelle limités dans le temps, programmes d'occupation cantonaux, apprentissages professionnels, stages et études.
■ Canton de Fribourg: Le SI est octroyé aux personnes qui terminent un «contrat d'insertion» dans lequel la contre-prestation fournie en contrepartie du SI est définie de manière plus détaillée.
■ Canton du Valais: Le canton du Valais connaît une «indemnité pour participation à un Contrat d'Insertion Sociale» spéciale. Il s'agit-là de l'une des trois prestations que le canton du Valais octroie pour des activités qui, selon les normes CSIAS, donnent droit à un SI.

Les 16 **cantons alémaniques** qui connaissent un SI décrivent les activités donnant droit à un SI parfois de manière très détaillée. En principe, on constate que tous les cantons alémaniques reprennent la fourchette d'activités contenue dans les normes CSIAS, donc explicitement aussi les activités informelles. Du fait que les présentations ont souvent un caractère illustratif et exemplaire, une comparaison détaillée est peu judicieuse. Il n'en va pas de même lorsque certaines activités sont explicitement exclues du SI: ainsi, un canton octroie en règle générale pas de SI aux étudiant/es,[35] dans un autre canton, on n'octroie pas de SI aux bénéficiaires de l'aide sociale soutenus par l'assurance chômage qui suivent des cours de formation continue.[36]

Quelles sont alors les **activités individuelles** qui donnent droit à l'obtention d'un SI? En simplifiant quelque peu, on peut distinguer trois groupes:

■ **Activités d'utilité publique et de voisinage**: Les activités bénévoles qui profitent à des personnes en dehors du ménage de la personne qui exerce l'activité sont mentionnées par tous les cantons alémaniques avec SI comme motif possible d'un octroi. En partie, celles-ci sont décrites de manière très concrète: aide à la cantine scolaire, accompagnement de personnes âgées en fauteuil roulant, rangement de places de jeu le soir, assistance aux devoirs pour des enfants d'autres familles, aide lors de déménagements demandés par le service social, visites de personnes dans des EMS ou commissions pour des personnes à mobilité réduite.[37] Un canton mentionne également la participation active au sein d'une association, d'un parti politique ou d'un groupement religieux.[38]
■ **Soins et prise en charge de proches**: La plupart des cantons alémaniques reconnaissent les tâches de soins et de garde au sein de la famille comme motif possible de l'octroi d'un SI; seuls trois d'entre eux ne mentionnent ceux-ci pas explicitement.[39] Ces activités désignent en premier lieu des tâches de soins, mais seulement à titre exceptionnel la prise en charge d'enfants: de nombreux cantons octroient un SI particulier aux personnes ayant seules des enfants à charge et n'exerçant pas d'activité lucrative (voir paragraphe «Réglementations spéciales pour personnes ayant seules des enfants à charge» ci-dessous), la prise en

---

[35] LU.
[36] SH.
[37] Exemples donnés par le manuel d'aide sociale du canton de Schaffhouse.
[38] NW.
[39] GR, TG, ZG.

charge des enfants dans les ménages de couples n'est prise en considération que si ceux-ci nécessitent des soins.[40]

■ **Recherche d'un emploi et coopération avec des services externes**: Parmi les motifs donnant droit à un SI, quelques rares cantons mentionnent la recherche d'un emploi et l'activité de candidature intenses ou une coopération active avec des services externes tels que les Offices régionaux de placement ou le conseil en matière de dettes.[41]

Bon nombre des prestations informelles mentionnées font partie du quotidien de personnes dans des phases de vie les plus diverses. Dans la pratique, les services sociaux doivent décider à quel moment une telle prestation est suffisante pour justifier l'octroi d'un SI. Cette délimitation n'est pas simple. En règle générale, les bases normatives définissent la qualité de l'activité d'un peu plus près: elle doit être «régulière», «intense» ou «contraignante». Pour les activités de soins, le canton de Berne demande l'attestation de la dépendance de la personne prise en charge; dans le même registre, le canton de St-Gall octroie un SI pour les soins prodigués aux propres enfants si ceux-ci bénéficient d'une allocation pour impotent et d'un supplément pour soins intenses. Le canton des Grisons octroie un SI pour le travail d'utilité publique à condition que cette activité ait été «attribuée et reconnue» par la commune compétente.

Etendue et calcul du Supplément d'intégration

Selon les normes CSIAS, le Supplement d'intégration doit se situer entre 100 et 300 francs. A l'intérieur de ce «cadre d'action contraignant», les organes d'aide sociale compétents peuvent définir les détails de l'application. En fixant le montant individuel, il s'agit d'honorer notamment la prestation fournie et l'importance de celle-ci pour le processus d'intégration.

Parmi les 22 cantons qui octroient un SI, 16 ont défini une certaine **fourchette.** La limite inférieure se situe presque toujours à 100 francs, la limite supérieure une fois à 500 francs,[42] une fois à 400 francs,[43] neuf fois à 300 francs,[44] quatre fois à 200 francs[45]et une fois à 150 francs.[46] Dans les cantons avec un SI d'un montant fixe, celui-ci est deux fois de 250 francs,[47] une fois de 200 francs[48] et trois fois de 100 francs.[49]

De quelle manière les cantons dans lesquels le SI se situe dans une certaine fourchette déterminent-ils le montant concret? La plupart des cantons se réfèrent à une «**évaluation mixte**» entre étendue de la prestation et importance ou effet supposé de l'activité pour le processus d'intégration.[50] Certains cantons soulignent explicitement que les services sociaux disposent d'une large marge de manœuvre.[51] A titre d'aide à la décision, ils donnent souvent des indications sommaires et catégorisent certaines activités. Une tripartition des activités qui ont a) une structure régulière, b) une structure hebdomadaire ou c) une structure

---

[40] BE, SG.
[41] BE, TG (recherche d'un emploi), SZ (coopération avec des services externes), LU (les deux).
[42] VS («Contrat d'Insertion Sociale» avec objectifs de la formation).
[43] SO.
[44] GL, GR, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH.
[45] LU, NE, UR, SZ.
[46] GE
[47] JU, FR
[48] AR.
[49] BE, BS, TI (toutefois partie de la couverture des besoins de base à laquelle tous les ménages ont droit sans contre-prestation; montant de l'«Incentivo per partecipazione a misure di inserimento sociale o professionale»: 200 Fr.).
[50] LU, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZH.
[51] SH, ZH.

journalière et qui sont récompensées en ordre croissant est relativement répandue.[52] Les cantons qui renoncent à une telle évaluation mixte mettent l'accent principal sur le **volume de l'activité.**[53]

Dans le canton de Genève finalement, les personnes avec un **contrat d'insertion** touchent par principe un SI de 150 francs[54] qui peut toutefois être réduit, voire supprimé lorsqu'elles ne respectent pas ou pas intégralement les accords. Il n'en va pas de même dans le canton de Neuchâtel qui travaille lui aussi avec des contrats d'insertion: là, l'étendue de l'activité est définie dans le contrat d'insertion même et le montant du SI est fixé en conséquence.[55]

Réglementations spéciales pour jeunes adultes

Les normes CSIAS stipulent d'une manière générale que la conception des SI doit tenir compte de la situation de vie particulière des jeunes et des jeunes adultes. Huit cantons saisissent cette disposition pour réduire le SI pour ce groupe de personnes de manière générale de moitié;[56] un autre canton se réfère de manière générale à la possibilité de réglementations spéciales.[57] La plupart de ces cantons ont toutefois défini en parallèle des montants plus élevés des SI pour les jeunes et les jeunes adultes en formation. A cet égard, on observe pour l'essentiel deux variantes: soit le montant est fixé à la moitié du SI maximal[58] voire légèrement au-dessus,[59] soit les jeunes en formation touchent le SI complet.[60]

Réglementations spéciales pour personnes ayant seules des enfants à charge

Selon les nomes CSIAS, les personnes ayant seules des enfants à charge touchent un Supplément d'intégration mensuel d'au moins 200 francs, lorsque, en raison de leurs obligations de prise en charge, elles ne peuvent exercer ni d'activité lucrative ni d'activité d'intégration extra-familiale. 16 cantons ont inscrit dans leurs bases normatives un tel SI pour personnes ayant seules des enfants à charge,[61] trois cantons refusent explicitement de faire la même chose.[62]

En principe, les SI ne sont octroyés qu'aux personnes qui ne réalisent pas de revenu provenant d'une activité lucrative sur le premier marché du travail. Deux des 16 cantons font une exception explicite à cet égard en accordant un SI également aux personnes ayant seules des enfants à charge qui exercent en parallèle une activité lucrative: le canton de Fribourg veut ainsi tenir compte du fait que les personnes ayant seules des enfants à charge ont souvent un taux d'activité réduit en raison de leurs obligations de prise en charge et il permet aux personnes ayant seules des enfants à charge de cumuler un SI et une Franchise. La

---

[52] LU, NW, OW, SZ, UR; autres aides à la décision: SH, SO.

[53] GL, GR (avec échelle sommaire, ZG, NE avec échelle sommaire), TG (avec échelle progressive détaillée: le SI augmente plus fortement que le taux d'activité).

[54] Dans le canton de Genève, le montant du SI a été ramené de 300 à 150 francs au 1er septembre 2014.

[55] Les cantons du Jura et de Fribourg où le lien entre contrat d'insertion et SI est également étroit, ne connaissent qu'un montant fixe pour le SI; la question d'un échelonnement en fonction de la prestation fournie ne se pose pas.

[56] GL, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG, ZH. Par ailleurs, le canton de Soleure fait remarquer de manière générale qu'e l'octroi du SI doit tenir compte de la situation de vie particulière des jeunes et des jeunes adultes. – A l'exception de SZ, ces cantons ont également réduit les Franchises pour les jeunes et les jeunes adultes ou ils prévoient au moins cette possibilité. En revanche, plusieurs cantons réduisent certes la Franchise pour les jeunes et les jeunes adultes, mais pas le SI (BE, LU).

[57] SH.

[58] SG, SZ, ZG.

[59] UR (200 francs en cas d'apprentissage professionnel).

[60] AR, GL (uniquement pour apprentissages professionnels dès la deuxième année d'apprentissage), NW (formation initiale).

[61] BE, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, VS, ZG, ZH. Parfois, le supplément est mentionné comme une sorte de SI à part, parfois la «prise en charge des enfants par une seule personne» est mentionnée comme l'une de plusieurs activités donnant droit à un SI.

[62] GL, SG, TG.

situation est comparable dans le canton de Soleure qui prévoit pour les personnes ayant seules des enfants à charge avec un taux d'activité de 50% l'octroi de la moitié d'une Franchise et de la moitié d'un SI.

Dans pratiquement tous les cantons, le SI pour personnes ayant seules des enfants à charge sont d'un **montant** de 200 francs, conformément aux recommandations de la CSIAS. Seul le canton du Jura se situe au-dessus avec 300 francs, alors que le canton de Schaffhouse ne mentionne pas de montant explicite. Dans le canton du Valais, les personnes ayant seules des enfants à charge touchent un SI de 100 francs pour chaque enfant en base âge pris en charge.

Lorsque le SI pour personnes ayant seules des enfants à charge n'est pas associé à la condition que celles-ci n'exercent pas d'activité lucrative, il entre en conflit latent avec l'objectif but supérieur d'encourager l'intégration professionnelle et sociale. C'est pour cette raison qu'il est limité à la **phase de la petite enfance** qui peut toutefois être définie différemment d'un canton à l'autre en allant de deux ans révolus jusqu'à 4 ans révolus.[63] De nombreux cantons offrent par ailleurs la possibilité de solutions spéciales ou de prolongements, par exemple si un enfant nécessite des soins, si l'activité lucrative du parent mettait le bien de l'enfant en danger, s'il est impossible d'organiser une prise en charge extra-familiale et si pendant cette phase, le parent prépare son retour à la vie professionnelle.[64] La limite d'âge est élevée – 16 ans – dans le canton de Fribourg où le rôle du SI pour personnes ayant seules des enfants à charge est toutefois quelque peu différent puisqu'il est octroyé également aux parents exerçant une activité lucrative.

Certains cantons soulignent qu'il n'existe pas de droit par principe ou dans certaines circonstances (p. ex. en cas de prise en charge extra-familiale considérable) au SI pour les personnes ayant seules des enfants à charge.[65] D'autres questions parfois abordées concernent le concubinage[66] ou la répartition du SI pour personnes ayant seules des enfants à charge en cas d'autorité parentale conjointe[67].

Réglementations spéciales pour d'autres groupes

Plusieurs cantons connaissent d'autres réglementations spéciales pour certains groupes en dehors des jeunes adultes et des personnes ayant seules des enfants à charge:

■ **Couples, personnes vivant seules et personnes vivant dans des établissements stationnaires**: Dans quelques rares cas, le montant du SI dépend de la situation familiale et d'habitation de la personne qui fournit la prestation. Dans le canton du Jura, le montant du SI passe de 250 à 300 francs par mois si l'activité d'intégration est fournie par des parents vivant avec leurs enfants. Dans le canton d'Obwald en revanche, les personnes vivant seules ne touchent que la moitié du SI par rapport à d'autres si elles fournissent des activités d'utilité publique dans le cadre d'une structure hebdomadaire. Dans le canton de Soleure, les personnes qui vivent dans des établissements stationnaires ou des appartements protégés ne touchent que la moitié du SI (comme c'est le cas déjà pour la Franchise).

■ **Personnes exerçant une activité lucrative indépendante**: En principe, le canton de Berne ne soutient les personnes exerçant une activité lucrative indépendante à maintenir leur indépendance que lorsque les conditions professionnelles et en matière de santé sont réunies et que l'examen de la rentabilité a

---

[63] 2 ans: GE, NW; 3 ans: BS, GR, OW. SO, UR, ZG, ZH; 4 ans: BE, JU, VS; «Prise en charge d'enfants en bas âge par une seule personne» sans limite d'âge explicite des enfants: LU, SZ; «personnes ayant seules des enfants à charge» sans limite d'âge: SH.

[64] BE, NW, OW, SO, UR, ZG. Dans le canton de Bâle-Ville, le SI pour personnes ayant seules des enfants à charge est octroyé au-delà du troisième anniversaire du plus jeune enfant si celui-ci a un frère ou une sœur plus grand qui n'est pas encore en âge scolaire.

[65] AR (par principe), BE (en cas de prise en charge extrafamiliale pendant au moins 6 demi-journées par semaine).

[66] FR (pas de droit en cas de concubinage), NW (pas de droit en cas de concubinage stable) VS (droit en cas de concubinage non stabilisé d'une durée de moins de deux ans).

[67] FR, VS

des résultats positifs. Une exception est toutefois possible lorsque les chances de placement sont mauvaises (p. ex. en raison de l'âge ou d'un manque de formation), lorsque le bénéfice réalisé couvre au moins les charges d'exploitation et que l'activité sert l'intégration sociale. Dans ce cas, on octroie un SI à la place de la Franchise. C'est également dans le canton de Lucerne qu'un SI peut être octroyé à titre exceptionnel à des personnes exerçant une activité lucrative indépendante.

■ **Personnes avec activité lucrative en congé maladie**: Dans le canton de Neuchâtel, les bénéficiaires de l'aide sociale qui touchent des indemnités journalières de l'assurance maladie ou accidents ont droit à un SI. Ceci pourrait être lié au fait que le canton ne connaît pas le SMI octroyé ailleurs lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas en mesure de fournir une prestation d'intégration. Les choses se passent tendanciellement à l'inverse dans le canton de Thurgovie qui n'octroie pas de SMI non plus: là, les personnes avec un certificat médical d'incapacité de travail n'ont en règle générale pas droit à un SI.

■ **Chômeurs**: Dans le canton de Thurgovie, les bénéficiaires de l'aide sociale qui touchent des indemnités journalières de l'assurance chômage n'ont en règle générale pas droit à un SI.

■ **Bénéficiaires d'une rente AVS**: Dans le canton de Genève, les bénéficiaires de l'aide sociale qui ont l'âge AVS ou qui sont invalides ont droit à un SI complet.

Délimitation par rapport à d'autres suppléments[68]

Dans des cas individuels, les cantons délimitent le SI par rapport au SMI en soulignant que le fait de respecter les prescriptions d'instances externes avec mandat d'intégration et obligation de coopération correspondante (p. ex. ORP, AI) à lui seul ne constitue pas de droit à un SI, mais bien à un SMI[69]. Cette délimitation a ceci de surprenant qu'à l'inverse, d'autres cantons qualifient un tel comportement explicitement de «justifiant un SI».[70]

Selon les normes CSIAS, les Suppléments d'intégration ne doivent pas être compensés par les frais occasionnés dans le cadre de l'activité pour laquelle le supplément est octroyé. Trois cantons stipulent ceci explicitement dans leurs bases normatives.[71] L'un de ces cantons fait toutefois une exception pour le SI en faveur des jeunes adultes qui suivent une formation scolaire: du fait que ceux-ci, contrairement aux apprentis, ne réalisent pas de salaire qui réduirait les dépenses d'aide sociale, il s'agit dans leur cas de faire un usage plus restrictif des prestations circonstancielles en finançant par exemple des excursions par le biais du SI.[72]

Contrôles et vérifications

Plusieurs cantons stipulent une vérification périodique des SI,[73] parfois ils obligent les bénéficiaires de l'aide sociale explicitement à fournir une preuve.[74] Dans ce contexte, on souligne également l'importance de la coopération avec d'autres services spécialisés.[75] Un canton exige qu'une institution ou une tierce personne qualifiée confirme que les activités d'intégration ont effectivement été fournies.[76]

---

[68] Pour les délimitations entre Franchise et SI en cas de stages et d'apprentissages professionnels voir paragraphe 2.2.2 («Réglementations spéciales pour jeunes adultes»).
[69] GL, SH, SO.
[70] LU, SZ.
[71] VS, ZG, ZH.
[72] ZG.
[73] BE (après six mois au maximum), LU, SZ, UR.
[74] LU, SH, SZ, UR.
[75] LU, SZ, UR.
[76] BS.

Quelques rares bases normatives contiennent des «freins» destinés à éviter un octroi ou un prolongement hâtif du SI. Le manuel d'aide sociale du canton de Nidwald exhorte à octroyer les SI avec retenue, lorsque l'aide sociale est un soutien d'une durée limitée à caractère transitoire. Dans le canton de Schaffhouse, le SI est en général limité à un an, le prolongement doit être justifié.

Obligation de fournir des prestations d'intégration et étendue des offres

Selon les normes CSIAS, les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être obligés à fournir des prestations d'intégration (A.5). En contrepartie, les organes d'aide sociale doivent «veiller à ce que tout demandeur puisse bénéficier de mesures adaptées aux conditions locales et cantonales ou qu'elles soient mises à sa disposition» (D.2). Un droit explicite des bénéficiaires de l'aide sociale à une mesure d'intégration n'est pas formulé.

Sur le plan cantonal, le tableau est comparable. Plusieurs lois et ordonnances attribuent aux autorités ou organes de l'aide sociale la tâche de mettre à disposition des offres de réinsertion professionnelle, d'occupation ou de formation ou de donner aux bénéficiaires de l'aide sociale la possibilité de participer à de tels programmes. A notre connaissance, le Tessin est toutefois le seul canton qui – dans le contexte de contrats d'insertion – reconnaît aux bénéficiaires de l'aide sociale un droit à des mesures d'intégration. Les cantons de Genève et du Valais en revanche refusent un tel droit explicitement.

2.2.4 Supplément minimal d'intégration

Conditions requises pour l'obtention d'un SMI

Les normes CSIAS mentionnent deux conditions requises pour l'obtention d'un SMI: premièrement, la volonté de fournir une prestation d'intégration doit être prouvée et deuxièmement, la personne concernée doit être dans l'impossibilité de fournir une telle prestation d'intégration pour des raisons de nature subjective ou objective: parmi les raisons subjectives, on mentionnera notamment les graves problèmes de santé, alors qu'un manque de programmes d'intégration ou d'occupation adaptés fait partie des raisons objectives.

Tous les 17 cantons qui connaissent un SMI, reprennent en substance ces conditions d'obtention. Dans le détail, on trouve toutefois des différences dans la pondération. Pour le formuler de manière quelque peu pointue, on peut dire qu'il y a d'une part les bases normatives qui **mettent la santé au centre** et n'accordent beaucoup de place ni à l'offre ni à l'attitude ou à la «volonté de s'intégrer» de la personne concernée. Ainsi, le manuel d'aide sociale du canton de Berne stipule que les services sociaux octroient un SMI en présence de «raisons objectives prouvées d'empêchement (p. ex. certificat médical actuel ou, en cas de maladie prolongée, rapport médical)».

Pour d'autres cantons, c'est résolument insuffisant. Selon le manuel d'aide sociale du canton de Zoug par exemple, une incapacité de travail ne constitue pas un droit à un SMI, pas plus qu'une addiction. Il faudrait en plus une **volonté prouvée de fournir une prestation personnelle.** Dans le même sens, le canton de Zurich stipule que le comportement de la personne concernée est déterminant pour l'octroi d'un SMI. Si cette volonté ne peut être prouvée – ne serait-de que pour des raisons de santé – aucun SMI n'est octroyé. Ce groupe de cantons exige de la part des bénéficiaires de l'aide sociale des comportements «spécifiques à l'empêchement» qui prouvent qu'elles ne se contentent pas d'accepter passivement les circonstances données. En cas d'absence d'offres de programmes adaptés, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent prouver qu'il font d'autres efforts en faveur de leur intégration professionnelle et sociale; en cas d'atteintes à la santé, ils doivent démontrer qu'ils font le nécessaire pour améliorer cette situation – par exemple en suivant une thérapie ou en participant à des mesures de promotion de la santé. Ils font

remarquer à plusieurs reprises qu'à cet égard, les services sociaux disposent d'une marge d'appréciation considérable. Le canton de St-Gall rappelle en outre qu'il n'existe pas de droit à un SMI.

Toutes les bases normatives ne peuvent être classées de manière tellement nette: entre les deux pôles, on trouve les bases normatives de plusieurs cantons qui, en général, définissent les conditions requises pour l'obtention d'un SMI de manière succincte et qui entrent aussi peu dans les détails sur la volonté d'intégration nécessaire que sur les raisons d'empêchement possibles.

Le fait que d'une part, des activités individuelles, indépendantes de programmes puissent donner droit à un SMI et que d'autre part, des «preuves comportementales» de la volonté d'intégration soient exigées **rend la délimitation entre SI et SMI difficile.** Ceci est particulièrement bien illustré par les activités mentionnées à titre d'exemples dans les bases normatives: ainsi, la coopération avec des services externes ou la recherche active d'un emploi ouvrent l'accès à un SMI dans les cantons de Soleure, de Schaffhouse, de Nidwald et d'Uri, alors que dans les cantons de Berne, de Lucerne, de Thurgovie et de Schwyz, elles ouvrent l'accès à un SI (voir 2.2.3 ci-dessus).

Dans certains rares cas, les bases normatives règlent des **délimitations de détail** en matière de SMI: ainsi, dans le canton de Fribourg, les bénéficiaires de l'aide sociale avec une demande de prestations AI en cours reçoivent un SMI s'il s'agit d'une demande de mesures de réinsertion, mais non pas en cas de demande de rente. Dans le canton de Zoug, les bénéficiaires de l'aide sociale inscrits à l'assurance chômage ont droit à un SMI. Dans le canton de Nidwald, les prestations de compensation de salaire telles que l'assurance maternité ou les indemnités journalières en cas de maladie et d'accident sont considérées comme des preuves de l'incapacité de fournir une prestation d'intégration est justifient dès lors un SMI.

Montant du SMI

Dans tous les cantons qui connaissent un SMI, le montant de celui-ci est fixé à 100 francs – conformément aux normes CSIAS.

Réglementations spéciales pour jeunes adultes

Dans cinq cantons, les jeunes et les jeunes adultes ne se voient verser que la moitié du montant également pour le SMI.[77] Plusieurs cantons font par ailleurs remarquer que pour ce groupe, il s'agit de faire preuve de retenue en matière de SMI. Ceci du fait que le SMI pourrait être compris comme une sorte d'aveu que les possibilités de changer grand-chose à la situation des personnes concernées sont minimes, du moins à court terme. Or, il s'agirait toutefois d'éviter, comme le précise le manuel d'aide sociale du canton de Schaffhouse, «que les jeunes ‚s'installent' dans l'aide sociale et perdent la motivation à changer leur situation».

Contrôles et vérifications

Quelques rares bases normatives stipulent explicitement une vérification périodique de la volonté de fournir une prestation personnelle.[78]

Le manuel d'aide sociale du canton de Nidwald précise que pendant les trois premiers mois de l'obtention d'aide sociale, les possibilités de fournir une prestation d'intégration sont examinées et que pendant cette phase, les personnes concernées n'ont pas encore droit à un SMI. Celui-ci n'existe qu'à partir du quatrième mois. Dans le même sens, le canton de Bâle-Ville n'accorde un SMI qu'au terme de quatre mois

[77] LU, NW, SZ, ZG, ZH.
[78] LU, SZ.

d'incapacité de fournir une prestation en tenant compte de l'éventuelle existence de cette incapacité dès avant l'entrée à l'aide sociale.

C'est exactement l'inverse qui se passe dans le canton de Fribourg où le SMI est octroyé par principe avec le premier versement du soutien par l'aide sociale et où la situation est réexaminée trois mois plus tard. Dans le canton de Genève, la fin du «contrat d'insertion» justifie le premier versement du SMI, celui-ci ne se différencie d'un SI qu'au niveau du montant (100 francs), mais non pas à celui de la désignation proprement dite. La mesure dans laquelle le contrat est respecté détermine ensuite le montant du supplément. En dehors de ça, le canton de Genève connaît également un SMI pour les personnes qui, tout en étant de bonne volonté, ne sont pas en mesure de conclure un contrat d'insertion.

2.3 Synthèse

Comment caractériser alors le rapport entre réglementations cantonales et normes CSIAS? Dans quels domaines les cantons exercent-ils une activité normative? Dans quelle mesure respectent-ils les normes CSIAS? Et quel usage font-ils de la marge de manœuvre que les normes leur accordent?

En ce qui concerne la mise en place des normes CSIAS dans les cantons, on peut distinguer deux niveaux: d'abord la question de principe de la reprise du système des suppléments en tant que tel et deuxièmement la question de la conception de celui-ci. Commençons par la question de principe, la **reprise du système des suppléments avec tous les trois éléments incitatifs**: A cet égard, on constate des écarts considérables. Seuls 18 cantons reprennent toutes les trois prestations à caractère incitatif. Et même dans ces cas, l'implémentation effective des suppléments sur tout le territoire du canton n'est pas toujours garantie. Lorsque les bases normatives correspondantes n'ont pas de caractère contraignant, les communes peuvent y renoncer. Ceci semble poser un problème d'exécution de taille dans au moins un canton.

Six cantons ne reprennent que certains suppléments (la plupart du temps la Franchise et partiellement le SI), deux y renoncent complètement. La non-adoption d'un ou de plusieurs suppléments semble souvent être liée à un scepticisme général vis-à-vis des suppléments: tous les cantons qui renoncent au SI ou au SMI choisissent pour la Franchise le montant le plus bas de 400 francs (voire inférieur). En même temps, il s'agit toutefois de mettre en garde contre des malentendus dans deux points:

■ **Niveaux différents de la couverture des besoins de base**: La non-adoption de certains suppléments ne signifie par forcément que les bénéficiaires de l'aide sociale aient pour autant un revenu disponible plus bas. Parmi les neuf cantons qui ne reprennent pas ou pas entièrement le système des suppléments, plusieurs accordent une couverture des besoins de base supérieure aux normes CSIAS de 2005 ou connaissent des suppléments spéciaux pour les familles.[79] La non-reprise est donc liée à des décisions concernant la conception entre éléments dépendant des besoins et éléments dépendant de la prestation dans l'aide sociale. Ceci est confirmé par les études de la CSIAS sur le revenu disponible libre des bénéficiaires de l'aide sociale (Knupfer/Pfister/Bieri 2007): dans les chefs-lieux des cantons qui ne connaissent pas tous les trois suppléments, mais une couverture plus élevée des besoins de base (forfait pout l'entretien plus élevé ou suppléments «automatiques»), le revenu disponible est la plupart du temps nettement supérieur à la moyenne. A l'inverse, les chefs-lieux des cantons qui n'ont pas repris intégralement le système des

[79] VD: forfait pour l'entretien selon normes 1998 + 15%; BL: forfait pour l'entretien selon normes 2005 plus 100 francs (soumis à l'échelle d'équivalence); NE: forfait pour l'entretien selon normes 2005 + supplément ménage; AG: forfait pour l'entretien I moins 5% + forfait II selon normes 1998.

suppléments et qui n'augmentent pas la couverture des besoins de base, se situent souvent dans le segment inférieur.

■ **Chaque canton a des éléments incitatifs**: Aucun canton ne renonce complètement aux éléments incitatifs. Les cantons d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, qui n'ont repris aucun des trois suppléments, disposent avec le forfait pour frais d'acquisition du revenu d'un instrument au fonctionnement comparable à celui de la Franchise.

La conception des différents suppléments contraste avec la reprise sélective du système des suppléments: une fois que les cantons ont décidé d'introduire un ou plusieurs suppléments, ils conçoivent ceux-ci en règle générale à l'intérieur du cadre que les normes CSIAS fixent à ce sujet. Ceci vaut tant pour les objectifs supérieurs que pour les dispositions d'exécution plus ou moins détaillées. L'analyse des normes cantonales ne présente que de rares écarts manifestes des normes CSIAS (p. ex. non-adoption d'un SI pour personnes ayant seules des enfants à charge, Franchise d'un montant maximal de 200 francs, SI d'un montant maximal supérieur à 300 francs, pas de Franchise pour les personnes exerçant une activité indépendante, utilisation du SI pour frais d'excursion). Il s'agit là de cas isolés, des réinterprétations ou contournements systématiques des normes ne peuvent être constatés. Si l'on a néanmoins l'impression d'une grande variété de dispositions d'exécution, la raison en est à chercher dans les normes mêmes: les cantons évoluent à l'intérieur d'une marge de manœuvre fixée par les normes.

Mais de quelle manière utilisent-ils cette marge de manœuvre? Quel est le nombre de ceux qui se situent dans le segment supérieur ou au contraire dans le segment inférieur de la fourchette ouverte par les normes CSIAS? A ce sujet, il s'agit de faire la différence entre l'étendue de la prestation – montant et nombre de suppléments – et leur accessibilité. En ce qui concerne **le montant et le nombre de suppléments**, aucun canton n'épuise la limite supérieure des normes CSIAS. On peut toutefois reconnaître certains modèles qui caractérisent les cantons avec un niveau de prestations supérieur à la moyenne et ceux avec un niveau de prestations inférieur à la moyenne:[80]

■ **Cantons avec des prestations d'un niveau relativement élevé**: Les cantons accordent une Franchise de 600 francs au maximum. Quatre cantons ont choisi ce montant et disposent en même temps d'un SI qui se situe dans une fourchette allant de 100 francs au 300 francs ainsi que d'un SMI (SO, NW, ZG, ZH).

■ **Cantons avec des prestations d'un niveau plutôt bas**: Six cantons ont une Franchise de 400 francs (ou moins) et fixent un montant invariable de 100 francs pour le SI et le SMI, voire renoncent partiellement à ces derniers (BL, BS, GL, NE, TG, VD).

Les autres cantons disposent de tous les trois suppléments. Il n'est guère possible de les subdiviser de manière plus détaillée sans prendre des décisions arbitraires.

Les différences dans **l'accessibilité** cantonale des prestations sont difficiles à évaluer à l'aide des bases normatives. Si certaines personnes sont ponctuellement exclues des suppléments ou au contraire qualifiées explicitement comme y ayant droit, il s'agit la plupart du temps de réglementations singulières pour lesquelles le comportement des autres cantons ne peut être déterminé clairement et qui ne se prêtent dès lors pas à une comparaison entre les cantons.

---

[80] Sans les cantons d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Intérieures qui ne connaissant pas de suppléments selon les normes CSIAS et sans le canton du Tessin où un supplément d'intégration fait partie de la couverture des besoins de base.

La question souvent soulevée de la délimitation entre Franchise et SI concerne en premier lieu les répartitions à l'intérieur du système des suppléments. En ce qui concerne l'accessibilité du système des suppléments dans son ensemble, la définition des activités informelles donnant droit à un SI et les critères selon lesquels les SMI sont accordés jouent un rôle plus décisif. Les normes cantonales se prononcent parfois de manière très détaillée à ce sujet. Mais il s'agit là plutôt d'exemples à caractère illustratif que de délimitations claires. Dans la présentation des différentes normes ci-dessus, nous nous sommes efforcés de mettre à jour les différences correspondantes. Nous y reviendrons ci-dessous dans le contexte de l'analyse de la pratique d'exécution et notamment des analyses statistiques. En revanche, ces normes ne constituent guère de base solide pour une véritable typologie de l'accessibilité des systèmes des suppléments.

3 Octroi des prestations

Les Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative, les Suppléments d'intégration et les Suppléments minimaux d'intégration versés constituent les outputs centraux du système des suppléments: ce sont des prestations générées immédiatement par le système. Le chapitre suivant étudie de manière détaillée l'octroi des trois prestations et décrit celui-ci à l'aide d'exploitations statistiques.[81] **Deux questions** sont au centre:

■ Premièrement, concernant les **groupes de personnes** bénéficiant particulièrement souvent ou particulièrement rarement des différents suppléments: observe-t-on des différences frappantes entre les groupes d'âge, les sexes, les types de ménage (unités de soutien) ou les nationalités?
■ Deuxièmement, concernant les **différences dans l'exécution cantonale et régionale:** quel est le degré d'uniformité ou de diversité de la mise en place du système des suppléments?

En ce qui concerne la deuxième question, les différences apparaissent déjà dans les bases normatives des cantons. Celles-ci ne permettent toutefois pas de conclure directement aux outputs concrets. Ce qui est déterminant en fin de compte, c'est la manière dont ces dispositions normatives sont interprétées et mises en place dans les différents services sociaux. Ces pratiques locales et régionales de mise en place ne peuvent pas être reconstituées pour l'ensemble du territoire suisse. Nous les discuterons au chapitre 4 à l'aide de douze exemples de cas. Les analyses ne s'intéressent pas encore à cet aspect. On ne peut dès lors pas s'attendre à ce que ce chapitre fournisse déjà une explication suffisante des différences cantonales. Nous allons certes examiner dans quelle mesure on peu mettre en relation les normes cantonales et les taux d'obtention différents. Mais une explication cohérente des taux d'obtention différents demande en règle générale une observation plus précise de la mise en place dans les différents services sociaux. Celle-ci fera l'objet du chapitre 4.

Les exploitations reposent en premier lieu sur les données de la **Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale** chapeautée par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Dans cette statistique, les données concernant l'obtention des différentes prestations se réfèrent à un mois butoir (décembre ou le mois du dernier versement). Afin de fournir des informations complémentaires concernant l'obtention de prestations pendant une année et la durée des obtentions de prestations, **quatre services sociaux d'une certaine taille** (Zurich, Bâle, Lucerne et Neuchâtel) ont procédé à notre demande à une exploitation de leurs **données administratives**.

Les résultats de ces exploitations statistiques seront présentés ci-dessous en sept étapes:

■ Le **chapitre 3.1** discute en guise d'introduction la pertinence des exploitations statistiques. Bien que les efforts énormes de l'OFS, des cantons et des services sociaux aient permis d'améliorer considérablement la qualité de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale, on observe toujours quelques incertitudes en ce qui concerne les trois prestations à caractère incitatif. Nous allons présenter celles-ci et montrer dans quels points les exploitations statistiques sont fiables et dans quels points l'interprétation demande une certaine prudence.
■ Les **chapitres 3.2. à 3.4** s'intéressent successivement aux trois suppléments – Franchise, SI et SMI. Ils ont une structure identique: d'abord, on évalue la qualité des données relatives au supplément respectif.

[81] Il s'agit de faire la différence entre les outputs et les outcomes, c'est-à-dire les répercussions de l'octroi des suppléments sur le comportement des différentes personnes. Celles-ci seront discutées au chapitre 5.

Ensuite, on examine la fréquence à laquelle des groupes de personnes différents obtiennent le supplément respectif et le montant de celui-ci. Pour finir, les différences cantonales sont discutées.

■ Le **chapitre 3.5** donne une vue d'ensemble des interactions entre les trois suppléments et discute les différences cantonales au niveau du taux d'obtention (proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui ne reçoivent aucun des trois suppléments). De même, il compare la fourchette des taux d'obtention cantonaux et la fourchette des taux d'obtention de services sociaux au sein d'un même canton. Les résultats fournissent des indications quant à la question dans quelle mesure les différences cantonales sont plutôt le fruit du hasard ou l'expression de pratiques d'exécution différentes d'un canton à l'autre.

■ Le **chapitre 3.6** montre pour quatre services sociaux d'une certaine taille les taux d'obtention auxquels on arrive en considérant la situation pas seulement à un mois butoir, mais pendant toute une année. Pour deux de ces services sociaux, nous disposons par ailleurs d'exploitations en matière de durée de l'obtention.

■ Le **chapitre 3.7** résume les résultats.

3.1 Qualité et pertinence des données statistiques

Les exploitations statistiques concernant l'octroi de suppléments publiées à ce jour sont très rares. Elles constituent certes un élément des tableaux standards que l'OFS publie et transmet aux cantons chaque année. Mais ces tableaux standards ne sont pas publiquement accessibles. Dans les publications standards et sur le site web de l'OFS, on ne trouve actuellement pas d'exploitations concernant la Franchise, le SI ou le SMI.

C'est pour cette raison que nous avons accordé une grande importance au **contrôle qualité.** D'une part, nous avons soumis à tous les offices cantonaux des affaires sociales un jeu de tableaux avec des exploitations concernant la Franchise, le SI et le SMI pour prise de position et nous leur avons ouvert la possibilité de bloquer les données à la publication en cas de qualité insuffisante. D'autre part, nous avons discuté les exploitations spéciales pour les douze services sociaux choisis dans les entretiens d'expert/es et procédé à des enquêtes ponctuelles avec d'autres services sociaux.

Les tableaux de contrôle ont été établis selon la même procédure que celle adoptée par l'OFS. Les **taux d'obtention des cas courants et clos** ont donc été calculés au **mois butoir.** Pour les cas courants, le mois butoir est en règle générale le mois de décembre, pour les cas clos, le dernier mois auquel un versement a été effectué.

La majorité des offices cantonaux des affaires sociales ont qualifié les exploitations de plausibles ou assez plausibles. Quelques-uns ont dit ne pas être en mesure de juger de leur qualité. Un seul canton s'est opposé à une publication. Les enquêtes plus approfondies auprès de certains services sociaux ont toutefois montré que l'existence de certaines sources d'erreurs n'est pas absolument exclue. Celles-ci sont surtout liées à la manière dont les données concernant les suppléments ont été extraites des systèmes respectifs de gestion des cas:

■ **Cas clos**: Dans les cas clos, il arrive relativement souvent que de derniers versements sont effectués avec du retard, par exemple en cas de règlement de factures ouvertes ou de remboursement de certaines prestations. Ceux-ci sont comptabilisés de manières différentes en fonction du système de gestion des cas: en partie, ces écritures sont rapportées a posteriori au mois de la clôture effective du dossier, en partie cependant, une nouvelle inscription est ouverte au mois du dernier versement. Dans ce deuxième cas, le versement du dernier mois est très atypique et en règle générale, les données concernant les suppléments manquent.

■ **Calcul du budget et compte des versements:** Certains systèmes de gestion des cas font la distinction entre l'établissement du budget (masque du budget) et les versements concrets (compte des versements) Certains systèmes de gestion des cas contiennent également des modules spéciaux destinés à la gestion du budget et adaptés aux besoins particuliers du service social respectif. Selon le mode de gestion des suppléments dans le système de gestion des cas et selon la source de laquelle les données de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale sont extraites, on peut voir apparaître différentes distorsions. Si l'extraction des données se rapporte au masque du budget, le tableau peut être trop avantageux du fait que certains suppléments peuvent figurer dans le masque du budget sans pour autant avoir été versés de facto. Le cas inverse est tout aussi possible: un supplément n'est pas (encore) inscrit dans le masque du budget, mais il est versé de facto via le compte des versements. Dans un service social donné, ceci a entraîné une forte sous-estimation des taux d'obtention: les informations concernant les suppléments ont été extraites du module du budget qui contenait toutefois la situation du début de l'obtention d'aide sociale. Or, à ce moment-là, les bénéficiaires de l'aide sociale touchant un supplément étaient très peu nombreux.

■ **Moment de l'extraction des données**: En règle générale, les services sociaux extraient leurs données au mois de janvier de l'année suivante pour les fournir à l'OFS. Une obtention des informations concernant les suppléments via le compte des dépenses peut éventuellement entraîner une sous-estimation de l'obtention de suppléments. En effet, si les services sociaux n'effectuent le versement qu'au moment où les bénéficiaires de l'aide sociale ont fourni une preuve concrète de leur droit à la prestation d'intégration respective (p. ex. certificat de salaire), le nombre de suppléments transmis à l'OFS est trop faible. Cet effet devrait se produire surtout lorsque, dans le système de gestion des cas, le supplément est attribué avec effet rétroactif au mois correct. En revanche, s'il est attribué au mois auquel l'attestation de la prestation est fournie, les paiements retardés devraient globalement s'équilibrer.

Afin de minimiser les éventuelles distorsions, nous avons recouru à deux **corrections** lors de l'exploitation:

■ **Mois butoir de décembre**: Premièrement, les exploitations se limitent aux cas qui étaient encore en obtention courante au mois de décembre. Le risque de distorsions du tableau par des inscriptions atypiques de paiements de cas clos est ainsi considérablement diminué.[82]

■ **Exclusion des services sociaux aux données non plausibles**: Deuxièmement, les services sociaux comptant au moins 30 dossiers courants (état de fin 2012) ont été exclus des exploitations si, selon les données de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, ils ne versent pas de suppléments bien que les normes CSIAS soient appliquées. Dans ces cas, il est très probable que les données de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale soient erronées.[83] Cette mesure de correction n'a que peu d'influence sur le tableau global. En revanche, elle entraîne une augmentation des taux d'obtention de certains cantons qui sinon, serait sensiblement inférieurs à la moyenne (Fribourg, Bâle-Campagne).

Nous n'avons pas procédé à d'autres corrections, l'adaptation ponctuelle des valeurs de certains services sociaux ou l'exclusion de celles-ci serait arbitraire. Quant à savoir dans quelle mesure les présentes exploi-

---

[82] Dans le cadre des enquêtes, nos interlocuteur/trices ont parfois exprimé leur crainte que les exploitations pour le mois butoir de décembre génère des distorsions. Ceci du fait qu'au mois de décembre, les paiements d'un 13ème salaire sont fréquents et qu'il est dès lors possible que c'est justement ce mois-ci qu'il n'y pas de versement de prestations d'aide sociale. Des enquêtes plus détaillées pour la ville de Zurich ont toutefois montré que cet effet ne joue guère de rôle. Le service social de la ville de Zurich a eu l'amabilité de calculer les taux de Franchise, de SI et de SMI pour chaque mois. Si le nombre de dossiers est effectivement un peu plus bas au mois de décembre que les autres mois, les taux d'obtention des trois prestations restent toutefois largement stables sur tous les mois, les modifications se situant dans un cadre très serré.

[83] L'exclusion de ces services sociaux réduit la totalité de base de 2.9%, soit de 3218 personnes.

tations contiennent encore des **distorsions,** une estimation précise n'est pas possible. D'une part, la plupart des services sociaux n'ont pas la possibilité d'établir des statistiques alternatives permettant d'évaluer les éventuelles sources d'erreur. Ceci exigerait des reprogrammations fastidieuses des programmes d'extraction. D'autre part, les services utilisent plus d'une douzaine de différents systèmes de gestion des cas dont certains contiennent des modules particuliers ou des adaptations spécifiques au service. Selon le type et la conception du système de gestion des cas, les éventuelles sources d'erreurs diffèrent considérablement. Dès lors, les observations dans un cas individuel ne permettent pas à conclure à des estimations pour l'ensemble de la statistique.

Globalement, on soulignera toutefois ceci: la qualité de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale s'est fortement améliorée au cours de ces dernières années. Les demandes de précisions auprès de certains services sociaux montrent que bon nombre des sources d'erreurs mentionnées ci- dessus ont existé par le passé, mais qu'elles ont été éliminées au cours de ces dernières années. En cas de doute, les expert/es estimaient certes que les taux d'obtention étaient plutôt un peu trop bas. Mais ce n'est que dans un seul cas qu'on a pu constater que, en raison d'un problème dans l'extraction des données, les taux étaient beaucoup trop faibles. A l'inverse, pour l'un des grands services sociaux urbains (Zurich), il a été possible de vérifier la qualité des données de manière détaillée et d'établir des exploitations pour chaque mois. Il s'est alors avéré que les données administratives du service social coïncident parfaitement avec la statistique publique des bénéficiaires de l'aide sociale; aucune source d'erreur n'a pu être identifiée. Cette information est d'autant plus précieuse que les taux d'obtention de ce service social sont relativement bas se situant à un niveau comparable à ceux d'un grand nombre de cantons.

En résumé, on peut constater ce qui suit au sujet de la **plausibilité des exploitations de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale**:

■ Les taux d'obtention devraient être globalement un peu trop bas. Mais des distorsions massives vers le bas dans le tableau d'ensemble sont improbables.
■ Les différences relatives entre les taux d'obtention de différents groupes de personnes (p. ex. sexe, group d'âge, forme du ménage) sont très plausibles dans l'ensemble.
■ Le niveau du taux de non-obtention diffère parfois très fortement d'un canton à l'autre (voir paragraphe 3.5.2 ci-dessous). La fourchette de ces taux de non-obtention est très bien étayée. Il est toutefois possible que dans certains cantons, elle soit trop large en raison de distorsions dans l'extraction des données.
■ En sélectionnant les résultats de certains cantons, il s'agit d'observer une certaine prudence. De nombreux offices cantonaux des affaires sociales ont certes qualifié les données de plausibles – ou du moins d'assez plausibles. Mais même pour les offices des affaires sociales, les possibilités de vérifier les données avec précision sont limitées. Nous avons essayé d'expliquer certaines exceptions. Là où de telles explications font défaut, les valeurs cantonales inhabituelles doivent être interprétées avec retenue. La transparence créée par la comparaison entre les cantons ne doit pas donner lieu à des jugements hâtifs, elle doit plutôt être considérée comme une chance à saisir pour faire progresser encore davantage la qualité et la compréhension de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale.
■ Les exploitations de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale reposent sur une enquête au mois butoir. Elles représentent un moment particulier et fournissent des renseignements sur les chances des bénéficiaires de l'aide sociale d'obtenir un supplément pendant une période donnée. Lorsqu'on calcule les taux d'obtention de toutes les personnes qui touchent des prestations de l'aide sociale au cours d'une année civile, les valeurs sont plus élevées (voir paragraphe 3.6.1).

3.2 Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative

3.2.1 Résultats généraux

23 cantons au total disposent d'une Franchise, pour 22 d'entre eux, les données de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale ont pu être exploitées.[84] Fin décembre 2012, les services sociaux concernés ont totalisé quelque 108'000 client/es dès 16 ans révolus avec obtention courante. 14% d'entre eux ont bénéficié d'une Franchise. La Franchise moyenne s'élevait à 285 francs. 25% des bénéficiaires d'une Franchise ont obtenu le montant maximal de leur canton.

Le taux d'obtention de 14% semble faible. En réalité, la proportion des personnes au-dessus de 16 ans qui disposent d'un revenu provenant d'une activité lucrative est plus élevée, à savoir 21%.[85] Quelle est la raison pour laquelle toutes les personnes réalisant un revenu d'une activité lucrative ne touchent pas de Franchise? Comme les enquêtes auprès de cantons et de services sociaux choisis le montrent, il existe plusieurs explications:

■ **Salaires d'apprentis**: Dans la plupart des cantons, les apprentis ne touchent pas de Franchise sur leur salaire, mais bénéficient d'un SI. Lorsque les salaires d'apprentis figurent dans la statistique comme revenus, ils ne sont pas assortis d'une Franchise.

■ **Revenus provenant d'une activité dans le deuxième marché du travail**: Il est possible que les bénéficiaires de l'aide sociale occupés dans le deuxième marché du travail réalisent un revenu qui est enregistré et pris en compte dans le budget, alors qu'ils touchent pour leur activité non pas une Franchise, mais un SI.

■ **Revenus des personnes indépendantes**: En ce qui concerne l'octroi d'une Franchise aux personnes exerçant une activité indépendante, certains cantons font preuve d'une certaine retenue ou y renoncent complètement; parfois, ils versent à la place un SI ou un SMI.

■ **Taux minimal d'activité en tant que condition requise pour obtenir une franchise:** Pour octroyer une Franchise, le canton de Genève exige un taux minimal d'activité, d'autres services sociaux connaissant de telles exigences minimales pour les activités dans des entreprises sociales (voir paragraphe 4.2.1). Les personnes avec un faible taux d'activité disposent d'un revenu, mais pas de Franchise.

---

[84] Sans le canton de St-Gall. Les normes de la St. Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS), qui standardisent le système des suppléments dans le canton de St-Gall, ont uniquement un caractère de recommandations à l'attention des communes. L'office cantonal des affaires sociales s'est prononcé contre une publication des données d'aide sociale, puisque celles-ci ne permettent pas de faire une distinction fiable entre les communes avec et sans application des normes KOS: les données de Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de St-Gall indiquent comme standard pour tous les dossiers que les normes CSIAS sont utilisées; selon les informations de l'office des affaires sociales, de nombreuses communes renoncent toutefois à appliquer ces normes.

[85] Cette proportion peut elle aussi sembler étonnamment faible. Ici, il s'agit de tenir compte de deux points:

1) La proportion de 21% se rapporte aux personnes, non pas aux ménages. La proportion des ménages ou des unités de soutien dans lesquels au moins une personne réalise un revenu est de 24% pour les cantons considérés.

2) Le terme de personnes exerçant une activité lucrative réunit toutes les personnes qui réalisent un revenu provenant d'une activité lucrative. La statistique des bénéficiaires de l'aide sociale dispose d'une variable supplémentaire qui décrit de manière plus détaillée la situation en matière d'activité lucrative des personnes bénéficiaires de l'aide sociale. Si on utilise cette variable, 27% des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 16 ans sont considérés comme exerçant une activité lucrative. La variable du revenu nous semble toutefois plus fiable: du fait qu'il s'agit d'une variable du budget, on peut supposer qu'elle est régulièrement entretenue et mise à jour par les services sociaux. Pour la variable de la situation en matière d'activité lucrative, qui n'entre pas en ligne de compte pour le calcul du budget, ceci ne peut être admis sans autres. Pour la problématique de la mise à jour des variables de la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale n'entrant pas en ligne de compte pour le budget, voir également Rudin/Dubach 2013.

■ **Début de l'obtention d'aide sociale**: Au début de l'obtention d'aide sociale, la Franchise est versée avec un certain retard. C'est pourquoi une partie des personnes exerçant une activité lucrative qui viennent d'entrer à l'aide sociale n'obtiennent pas encore de Franchise.
■ **Distorsions lors de la saisie des données**: Les sources d'erreur potentielles mentionnées au paragraphe 3.1 peuvent avoir pour conséquence que la Franchise n'apparaît pas dans les données statistiques.

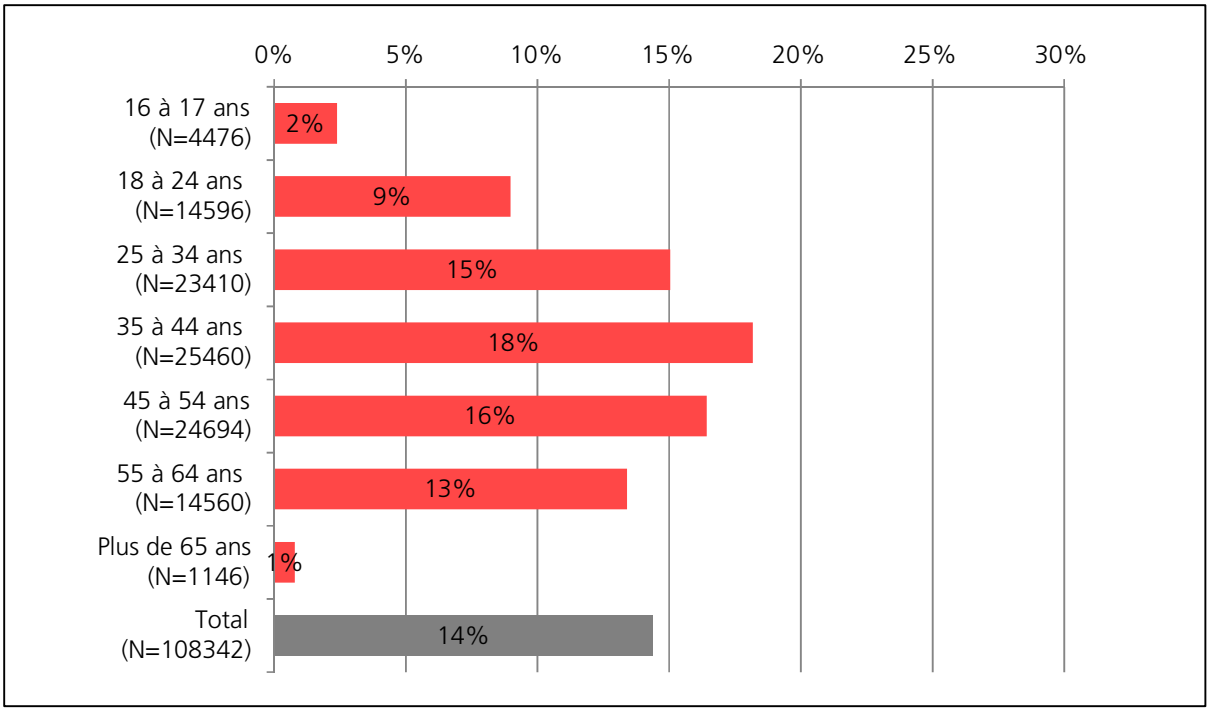
L'importance des trois premières explications possibles peut être vérifiée à l'aide des données statistiques. Il s'avère alors qu'en décembre 2012, 8'400 bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 16 ans ont réalisé un revenu provenant d'une activité lucrative, mais n'ont pas obtenu de Franchise au mois butoir. En revanche, 48% d'entre eux ont bénéficié d'un SI et 4% d'un SMI – ce qui veut dire que la majorité d'entre eux relève probablement des deux premières explications (apprentis, revenu réalisé dans le deuxième marché du travail) et une partie de la troisième (personnes exerçant une activité indépendante). Restent quelque 4'100 personnes qui ont un revenu provenant d'une activité lucrative, mais pas de supplément. Ce n'est certainement que pour une minorité d'entre elles que la non-obtention d'une Franchise s'explique par un taux d'activité trop faible ou par le début de l'obtention d'aide sociale. Pour les autres personnes, il est probable que des distorsions lors du recensement de la Franchise soient apparues. En corrigeant le taux d'obtention d'une Franchise en conséquence, on arrive à un taux d'environ 18%.[86]

3.2.2 Groupes de personnes

Le **graphique 4** présente l'obtention d'une Franchise selon **groupe d'âge.** Le taux d'obtention est le plus élevé chez les 35 à 44 ans. Tant chez les adolescents que chez les jeunes adultes tout comme chez les personnes d'un âge actif avancé, il est nettement plus faible. Chez les 16 à 24 ans, cet effet est lié à la formation, chez les 55 à 64 ans, l'intégration de plus en plus problématique dans le marché du travail devrait être le facteur décisif.

[86] Pour comparaison: Dans l'évaluation du projet pilote «Anreizmodell» de l'aide sociale de la ville de Bâle, la proportion des personnes demandant la prestation (titulaires d'un dossier) qui disposent d'un revenu provenant d'une activité lucrative était de 20% (Gerfin/Pfeifer/Schwendener 2004).

Graphique 4: Taux d'obtention d'une Franchise des personnes soutenues selon âge, 2012 (mois butoir)



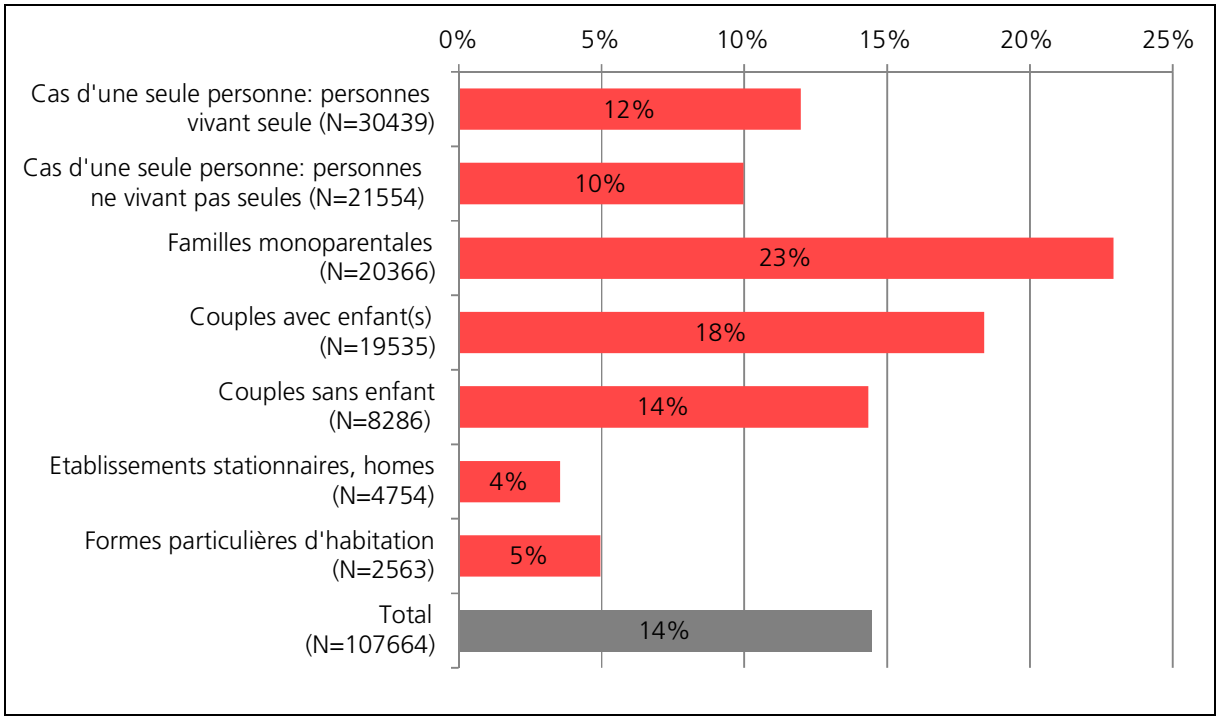
Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 108'353 personnes dont 11 personnes (0.01%) sans indication d'l'âge. Dans les cantons pris en considération, on compte 4'970 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Les taux d'obtention des différents **types de cas** reflètent indirectement les raisons de l'obtention d'aide sociale (voir **graphique 5**): par rapport aux autres types de ménages, pour les familles monoparentales, le problème réside moins dans l'intégration professionnelle que dans le fait que le volume d'activité, réduit en raison des obligations de prise en charge, ne permet pas de couvrir l'entretien de la famille. Il n'est dès lors pas surprenant que la proportion des bénéficiaires d'une Franchise soit la plus élevée parmi les personnes ayant seules des enfants à charge. A l'inverse, on comprend aisément que l'obtention d'aide sociale par les personnes vivant seules va souvent de pair avec le chômage. Les cas de personnes seules ne vivant pas seules concernent la plupart du temps de jeunes adultes pour lesquels on ouvre un dossier indépendant dès l'âge de 18 ans; là encore, la faible proportion de bénéficiaires d'une Franchise est liée à la formation. Les personnes vivant dans des établissements stationnaires et des formes d'habitation particulières, qui souffrent souvent de graves atteintes à la santé, sont de loin les moins nombreuses à obtenir une Franchise.

Ce qui saute aux yeux, ce sont les différences entre les **sexes:** avec 17%, la proportion des femmes bénéficiant d'une Franchise est près de la moitié plus élevée que celle des hommes (12%). C'est une différence significative qui peut être observée dans pratiquement tous les groupes d'âge – à l'exception des moins de 25 ans – et dans la plupart des types de ménages à l'exception des établissements stationnaires et des ménages de couples dans lesquels la répartition traditionnelle des rôles est probablement plus répandue. Ceci indique des activités à temps partiel plus fréquentes et des salaires plus bas: en raison de revenus provenant d'une activité lucrative plus bas, les femmes parviennent moins souvent que les hommes à éviter la dépendance de l'aide sociale en exerçant une activité lucrative. La même chose se manifeste dans le fait que les femmes sont plus rares que les hommes à épuiser le montant maximal cantonal de la Franchise (bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans: 20% vs 31%).

Les différences entre **étranger/ères et Suisse/esses** en matière d'obtention d'une Franchise sont insignifiantes (15% vs 14%).

Graphique 5: Taux d'obtention d'une Franchise des personnes soutenues selon structure du cas, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 108'353 personnes, dont 689 personnes sans indication d'âge. Dans les cantons pris en considération, on compte 4'970 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'était par principe pas appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manquent. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
En raison du faible nombre de cas (N= 167), la catégorie «autres ménages privés», ne figure pas à part dans le graphique, mais elle est comprise dans le total.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

3.2.3 Cantons

Taux d'obtention

Le **graphique 6** présente le taux de bénéficiaires d'une Franchise dès 16 ans pour les différents cantons. On ne constate ni exceptions ni sauts, les valeurs augmentent de manière pratiquement linéaire. Pour interpréter les valeurs les plus basses, il s'agit toutefois de faire preuve de prudence: dans le canton de Genève, le taux de Franchise est très faible en raison d'un taux d'occupation minimal de 50% exigé; la plupart des personnes exerçant une activité lucrative à des taux plus faibles disposent cependant d'un contrat d'insertion qui donne droit à l'obtention d'un SI (voir paragraphe 2.2.2). Dans le canton d'Uri, on sait qu'il existe des problèmes de saisie dans au moins quelques services sociaux.

Même si l'on exclut les cantons à taux très faibles, la fourchette reste considérable: dans certains cantons, le taux d'obtention d'une Franchise est près de deux fois plus élevé que dans d'autres. Quelles **explications** semblent plausibles?

■ Premièrement, on peut supposer que d'une manière générale, le marché du travail, notamment les **chances des personnes faiblement qualifiées d'exercer une activité lucrative,** joue un rôle. Il en va

de même pour l'offre de places de travail encadrées ou accompagnées qui générèrent un revenu (p. ex. entreprises sociales, modèles de salaire partiel, «supported employment»).

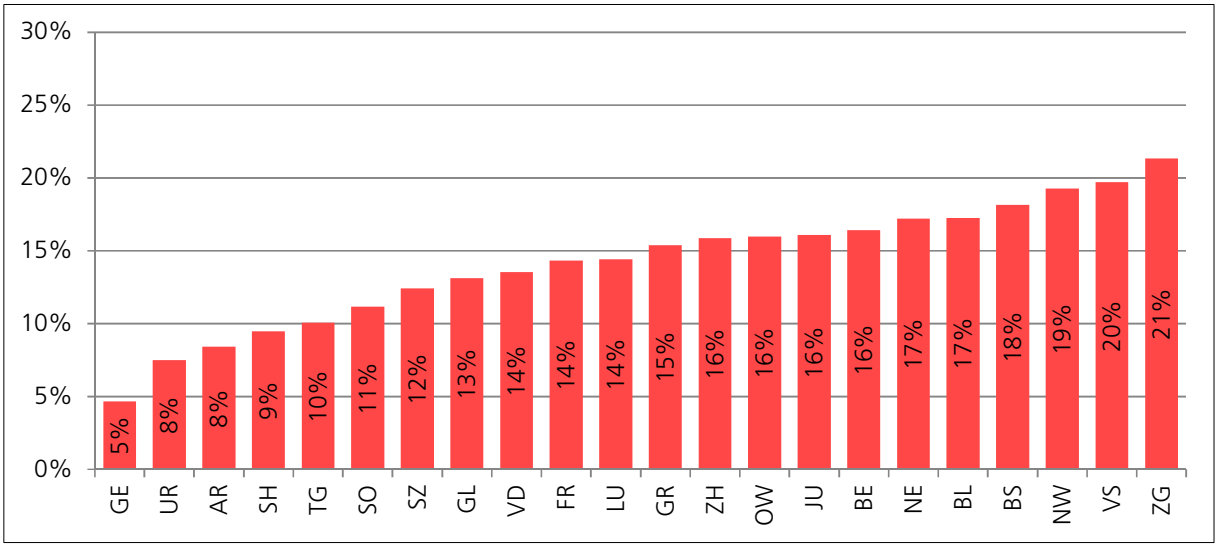
■ Deuxièmement, la **composition des bénéficiaires de l'aide sociale** a une influence – comme nous venons de le voir, les raisons de l'obtention d'aide sociale et donc également l'insertion dans le marché du travail diffèrent tendanciellement entre les types de cas, les groupes d'âge et les sexes.

■ Troisièmement, ces différences peuvent être liées à des **appropriations cantonales des normes CSIAS** inégales. Nous avons toutefois vu que les écarts en matière d'accessibilité et de délimitation des Franchises sont peu significatives. Les facteurs qui ont probablement les conséquences les plus importantes sont le traitement parfois différent des apprentissages professionnels et des stages ainsi que des activités lucratives dans le domaine limite entre premier et deuxième marché du travail (salaire partiel, entreprises sociales).[87]

■ Quatrièmement, la **pratique d'exécution** concrète – la mise en place des normes cantonales dans les différents services sociaux – peut créer des différences. Mais cette marge d'appréciation est relativement restreinte également pour les Franchises, ce qui est confirmé entre autres par les entretiens d'expert/es (voir paragraphe 4.1.2). Eventuellement, le traitement des revenus provenant de stages, d'apprentissages professionnels ou d'activités sur le deuxième marché du travail peuvent jouer un rôle également dans ce domaine.

■ Cinquièmement enfin, il s'agit de tenir compte du fait que des **différences dans la saisie des donnes et la gestion des cas** peuvent être responsables d'une partie des écarts.

Graphique 6: Taux d'obtention d'une Franchise des personnes soutenues selon canton, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 108'353 personnes. Dans les cantons pris en considération, on compte 4'970 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'était par principe pas appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

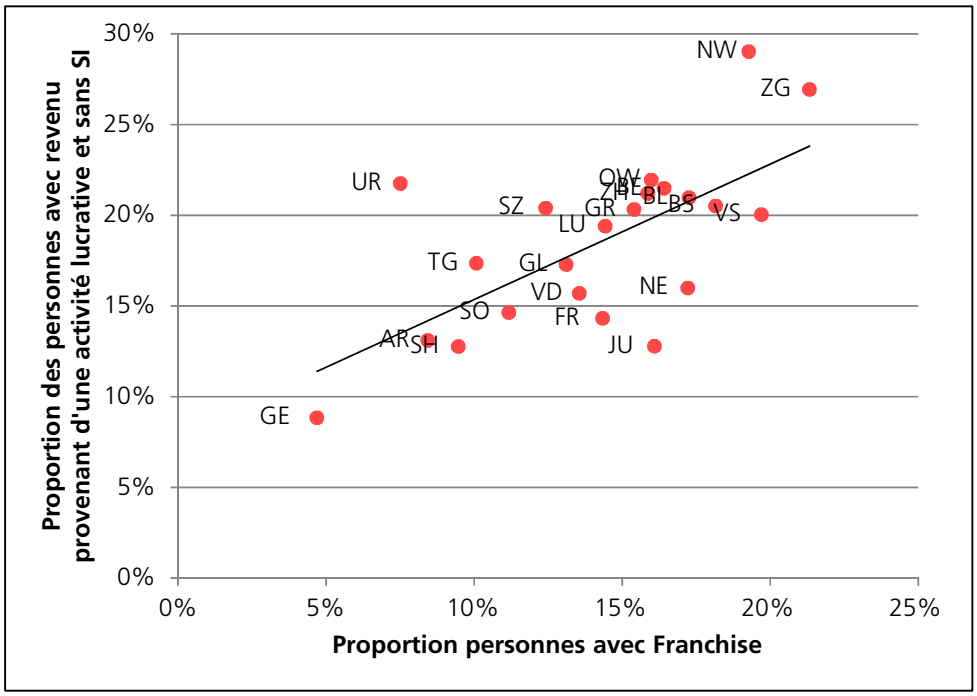
Les deux premières explications possibles (situation sur le marché du travail, composition des bénéficiaires de l'aide sociale) peuvent être vérifiées approximativement en comparant les taux de bénéficiaires d'une Franchise avec les proportions des bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans réalisant un revenu provenant

[87] Voir paragraphe 2.2.2 («Revenus bénéficiant d'une Franchise» et «Réglementations spéciales pour jeunes adultes»).

d'une activité lucrative.[88] Une ressemblance entre les deux schémas de répartition indique très fortement que les différences sont dues aux **circonstances de vie effectives des bénéficiaires de l'aide sociale** et non pas à la pratique d'exécution. Un tel lien peut effectivement être prouvé (voir **graphique 7**). Il n'est sans doute pas suffisamment étroit pour éliminer toute autre explication possible, mais il relativise, en ce qui concerne la Franchise, l'importance de la pratique d'exécution ainsi que les craintes que les différences cantonales puissent être en premier lieu des artefacts statistiques.

Afin d'estimer l'effet dans le **traitement des salaires d'apprentis** (Franchise ou SI), nous avons procédé à des exploitations spécifiques aux cantons pour les 16 à 20 ans. Celles-ci laissent supposer une certaine influence dans la mesure où dans les cantons qui octroient explicitement une Franchise pour les apprentissages professionnels et les stages, les taux de bénéficiaires d'une Franchise de ce groupe d'âge sont nettement plus élevés que les taux des cantons qui l'excluent explicitement. Le nombre de personnes qui reçoivent selon le canton une Franchise ou un SI est toutefois relativement faible.[89]

Graphique 7: Taux d'obtention d'une Franchise et revenu provenant d'une activité lucrative des personnes soutenues dès 25 ans, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 89'281 personnes. Les cantons pris en considération comptent 3'770 personnes, pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 5 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

[88] La limite d'âge a été fixée à 25 ans afin d'éviter les distorsions en raison des salaires d'apprentis. Les revenus provenant d'une activité lucrative des personnes qui touchent en même temps un SI n'ont pas été pris en considération. Dans ces cas, il est probable que dans le canton en question, l'activité qui génère le revenu est récompensée par un SI plutôt que par une Franchise (p. ex. apprentissage professionnel, stage, deuxième marché du travail).

[89] Proportion des bénéficiaires d'une Franchise parmi les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 16 à 20 ans dans les cantons avec Franchise pour les apprentissages et les stages: NE 13%, VS 10%, JU 24%. Dans les cantons sans Franchise pour les apprentissages et les stages: NW 0%, OW 0%, AR 2%, SO 2%, LU 3%, BE 3%, ZH 5%.

BASS

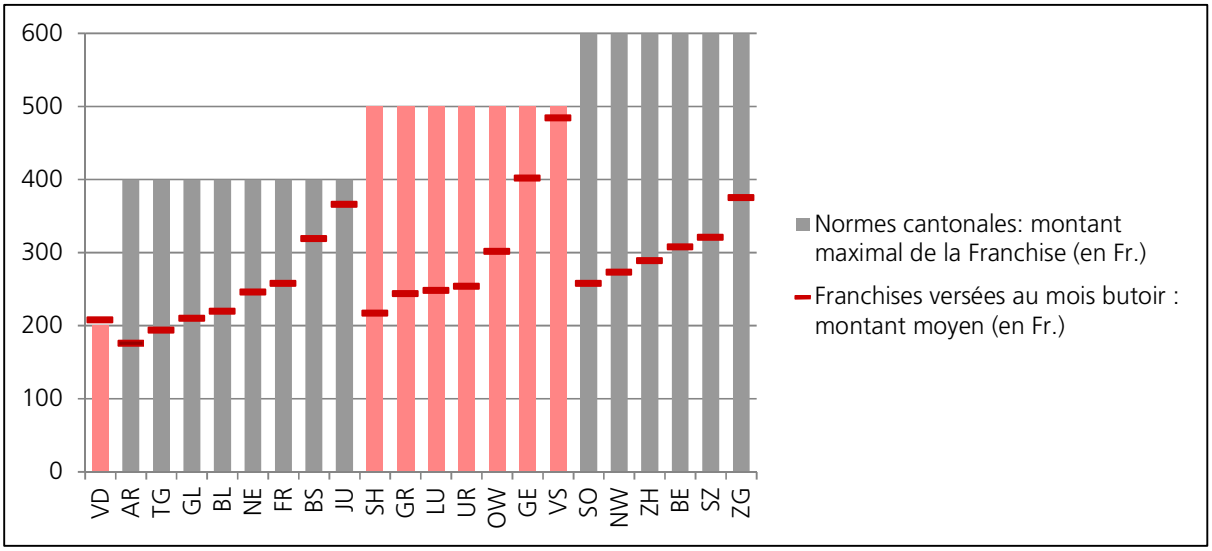
Montant moyen de la Franchise en comparaison intercantonale

Quel est le montant des Franchises que les cantons octroient en moyenne? Et quelle est l'importance de leurs bases de calcul différentes? Le **graphique 8** donne des réponses à ces questions. Il se concentre sur les Franchises des personnes dès 25 ans afin de supprimer les effets des réglementations spéciales pour les jeunes adultes. Les cantons sont regroupés en fonction du montant maximal qu'ils ont fixé pour la Franchise.

Le montant moyen de la Franchise effectivement versée au mois butoir se situe entre 176 francs dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures et 484 francs dans le canton du Valais – ce dernier constituant une exception. En l'excluant, les montants les plus élevés se situent autour de 400 francs.

On constate que les différences cantonales sont étonnamment indépendantes des montants maximaux respectifs. De toute évidence, les échelles servant à calculer la Franchise sont plus importantes. C'est notamment l'exception valaisanne qui s'explique de cette manière: elle est due au fait qu'en Valais, on peut garder l'intégralité du salaire jusqu'à ce que le montant maximal soit atteint. Le même effet agit également dans le canton du Jura.[90] Il est probable qu'en dehors de ces questions «techniques» dans la conception de la Franchise, la composition des bénéficiaires de l'aide sociale et les différences dans la répartition des activités à temps partiel et des formes d'occupation précaires dues au marché du travail, jouent également un rôle.

Graphique 8: Montant des Franchises pour les personnes soutenues dès 25 ans, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 89'281 personnes. Les cantons pris en considération comptent 3'770 personnes, pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 5 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

[90] Dans le canton de Vaud, le montant moyen est même légèrement supérieur au montant maximal en raison des limites supérieures particulières pour les familles monoparentales et les couples exerçant une activité lucrative.

3.3 Suppléments d'intégration

3.3.1 Résultats généraux

Les 20 cantons avec un SI qui ont été pris en considération dans les analyses statistiques[91] totalisaient en décembre 2012 près de 90'000 bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans révolus avec obtention courante. 28% d'entre eux ont touché un SI au mois butoir. Le SI moyen se situait à 213 francs, 49% des bénéficiaires d'un SI ont atteint le montant maximal de leur canton.

A première vue, ce résultat est étonnant, puisque la proportion des bénéficiaires d'un SI dépasse considérablement celle des bénéficiaires d'une Franchise (28% vs 14%). En regardant d'un peu plus près, on découvre toutefois que le tableau est fortement marqué par les cantons de Berne et de Genève qui présentent des taux de SI largement supérieurs à la moyenne et qui totalisent près des deux tiers de tous les bénéficiaires d'un SI (voir paragraphe 3.3.3). Un calcul qui exclut ces deux cantons relativise le tableau: la proportion des bénéficiaires d'un SI descend à 16% et elle est pratiquement identique à celle des bénéficiaires d'une Franchise. Sans prise en considération des cantons de Berne et de Genève, le montant moyen d'un SI se situe à 183 francs.

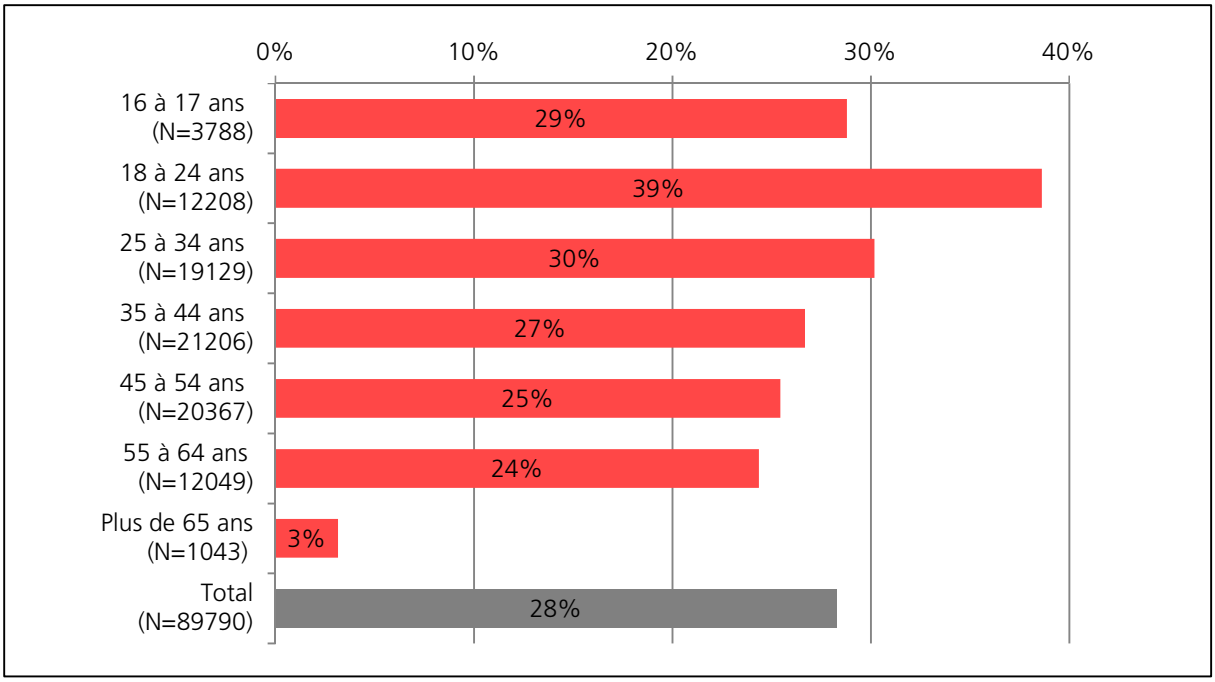
3.3.2 Groupes de personnes

Les écarts entre les **groupes de personnes** (voir **graphique 9**) sont relativement faibles, à deux exceptions près: du fait que les bénéficiaires de l'aide sociale en formation touchent en règle générale un SI, le taux d'obtention des 18 à 24 ans dépasse la moyenne. Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'âge de la retraite sont très rares à toucher un SI. Ils constituent de toute façon un cas à part, puisqu'en cas de détresse financière à l'âge de l'AVS, les prestations complémentaires devraient éviter une dépendance de l'aide sociale. Dans le petit groupe de bénéficiaires de l'aide sociale à l'âge de la retraite, il s'agit en majorité de pensionnaires d'EMS dans des cantons où la PC ne suffit pas à financer complètement les soins des personnes âgées.

Tous comme pour la Franchise, les familles monoparentales présentent le taux le plus élevé parmi les différents **types de cas** (voir **graphique 10**). Ceci s'explique de toute évidence par la réglementation largement répandue selon laquelle les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative et ayant seules des enfants en bas âge à charge ont doit à un SI en raison de leur travail éducatif – c'est-à-dire sans prestations d'intégration supplémentaires. Le taux supérieur à la moyenne des cas d'une seule personne ne vivant pas seule est dû au fait qu'il s'agit pour la majorité de jeunes qui vivent chez leurs parents et qui, la plupart du temps, ont droit à un SI lorsqu'ils sont en formation. Les bénéficiaires d'un SI vivant dans un ménage de couple sans enfants sont étonnamment peu nombreux. Il s'agit là souvent de personnes d'un âge actif avancé dont les enfants ont quitté le nid familial ou ne font plus partie de l'unité se soutien en raison de leur âge. On peut supposer que des problèmes de santé les empêchent plus souvent que d'autres de fournir une prestation d'intégration. Les atteintes à la santé devraient être la raison principale également de la rare obtention d'un SI par les bénéficiaires de l'aide sociale vivant dans des établissements stationnaires.

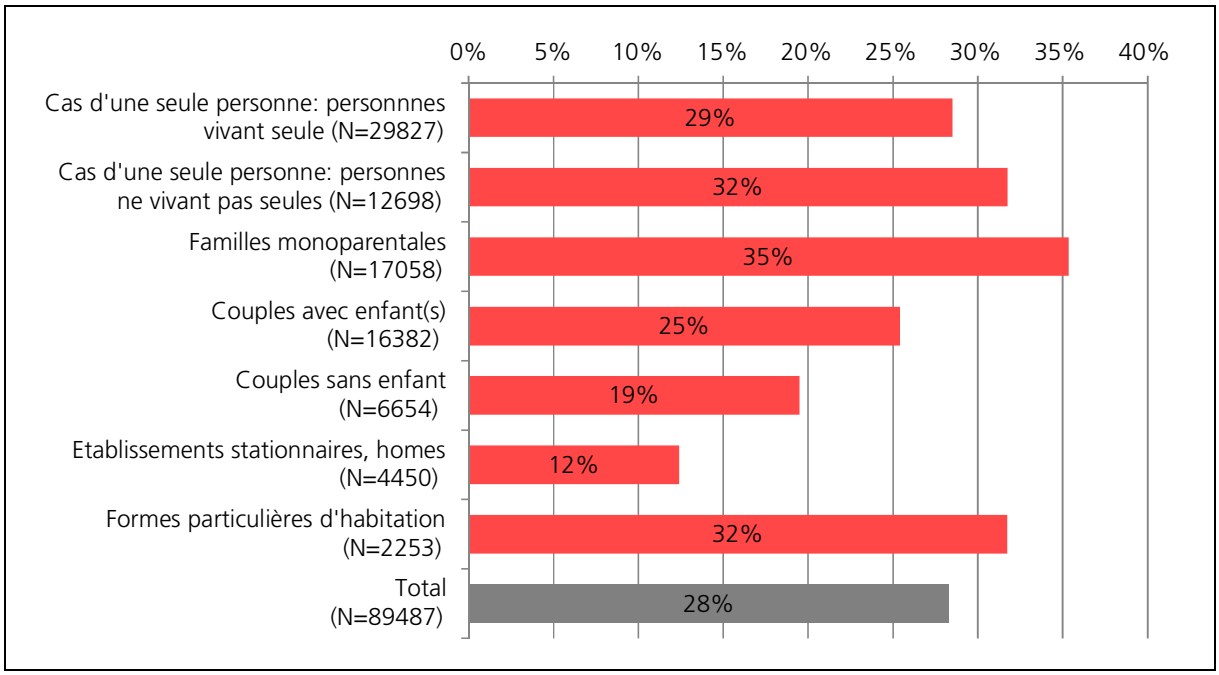
[91] Sans les cantons de St-Gall (voir note de base de page 85) et du Tessin (que la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale ne classe pas parmi les cantons avec application du système des suppléments selon normes CSIAS).

Graphique 9: Taux d'obtention d'un SI des personnes soutenues selon âge, 201 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 89'796 personnes dont 6 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Graphique 10: Taux d'obtention d'un SI des personnes soutenues selon structure du cas, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 89'796 personnes dont 309 personnes (0.3%) sans indications concernant la structure du cas. Les cantons pris en considération comptent 3'451 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations. En raison du faible nombre de cas (N=165), la catégorie des «autres ménages privés» ne figure pas à part dans le graphique, mais elle est comprise dans le total.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Contrairement à ce que l'on constate pour la Franchise, les **femmes et les hommes** présentant à peu près le même taux d'obtention d'un SI, la même chose vaut également pour les **étranger/ères et les Suisse/esses.**

3.3.3 Cantons

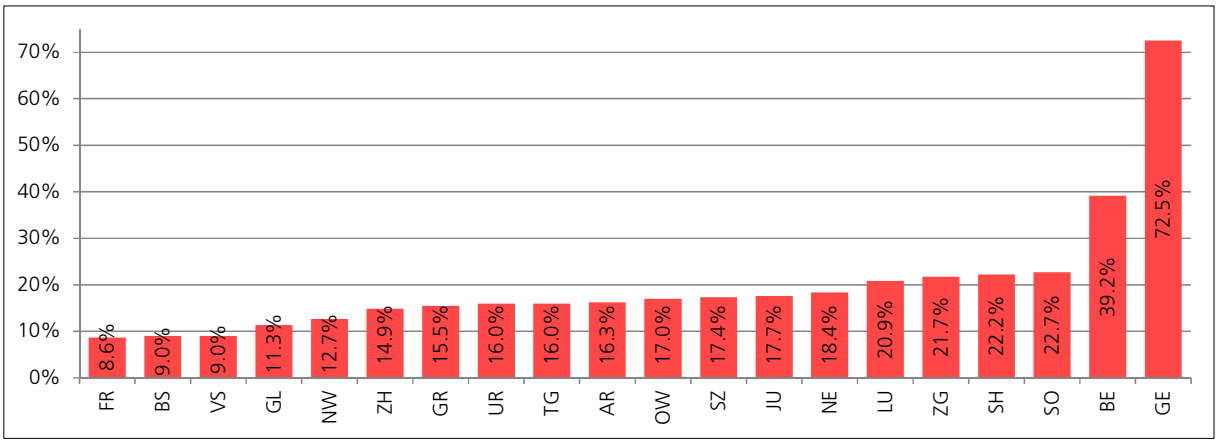
Taux d'obtention

En regardant la répartition cantonale, ont remarque tout d'abord les deux exceptions:

■ Dans le **canton de Genève,** deux bénéficiaires de l'aide sociale sur trois touchent un SI. Ceci s'explique principalement par le fait que le canton de Genève utilise très largement les contrats d'insertion comme instrument du conseil social. Le droit des client/es respectant les dispositions du contrat d'insertion à un SI se répercute sur le taux d'obtention. En vertu des bases légales, le canton de Genève octroie un SI également à toutes les personnes bénéficiaires d'une rente AI.

■ Dans le **canton de Berne,** plus d'un bénéficiaire de l'aide sociale sur trois touche un SI. Compte tenu du grand écart par rapport au canton de Soleure avec le troisième taux le plus élevé (23%), il paraît peu plausible que ce taux élevé s'explique principalement par une offre bien plus vaste de programmes d'intégration et d'occupation ou par la composition sociodémographique des bénéficiaires. Ce qui semble nettement plus décisif, ce sont les critères selon lesquels des SI sont octroyés pour récompenser des prestations personnelles individuelles, indépendantes d'un programme. Et ceci est à son tour une question de la pratique d'exécution, les bases normatives à cet égard étant relativement vagues dans la plupart des cantons (voir paragraphe 2.2.3). Ce qui frappe toutefois, c'est que le canton de Berne fasse partie des rares cantons qui ont défini la recherche d'un emploi explicitement comme motif possible de l'obtention d'un SI.

Graphique 11: Taux d'obtention d'un SI des personnes soutenues selon canton, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 89'796 personnes. Les cantons pris en considération comptent 3'451 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

En écartant ces deux cantons, les taux d'obtention d'un SI se situent entre 9% et 23%. Les approches suivantes pourraient expliquer ces différences:

■ Premièrement, on peut imaginer que les **problématiques des bénéficiaires de l'aide sociale** aient des accents différents selon le canton et que la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale incapables de fournir une prestation d'intégration pour des raisons de santé varie.

■ Deuxièmement, la **capacité d'accueil du marché du travail** joue un rôle indirect en décidant dans un certain sens si des personnes dont les caractéristiques importantes pour le marché du travail se ressemblent touchent une Franchise à un endroit et un SI à l'autre.
■ Troisièmement, **l'offre de programmes d'intégration et d'occupation «donnant droit à un SI»** a son importance. Plus cette offre est large, plus grande est la probabilité que les bénéficiaires de l'aide sociale au chômage participent à un programme et touchent de ce fait un SI.
■ Quatrièmement, les **délimitations entre Franchise et SI** qui diffèrent d'un canton à l'autre – notamment dans le domaine de la formation – peuvent avoir une certaine influence.
■ Cinquièmement, l'existence ou non d'un **SI pour personnes ayant seules des enfants à charge** dans un canton et la conception des critères qui y donnent droit n'est pas sans importance.
■ Sixièmement, les critères en fonction desquels et la mesure dans laquelle les **activités individuelles, indépendantes d'un programme** sont reconnues joue probablement un rôle déterminant.
■ Septièmement, il s'agit de tenir compte des **pratiques d'exécution** concrètes qui peuvent varier en fonction des services sociaux et de leurs collaborateur/trices. C'est notamment en raison de la reconnaissance des activités individuelles que la marge d'appréciation est probablement plus large ici que pour la Franchise.
■ Et huitièmement, il est possible que là encore, une partie des différences peut être imputée à des **«aspects techniques»** de la gestion des cas et de l'extraction des données pour la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale**.**

En ce qui concerne les différences dans les **bases normatives,** certains liens ponctuels paraissent plausibles, mais une explication systématique s'avère être difficile. Ainsi, il est frappant que le canton de Bâle-Ville avec son faible taux de SI exige qu'une institution qualifiée ou une tierce personne qualifiée confirme qu'une prestation d'intégration a été fournie. De telles observations ne permettent toutefois pas à conclure à des modèles d'explication d'une portée générale. Ainsi, la disposition définissant la recherche d'un emploi comme activité donnant droit à un SI que nous avons mentionnée pour le canton de Berne se retrouve également dans le canton de Lucerne dont le taux est nettement plus faible (21%).[92] Des observations similaires valent également pour la coopération avec des instances externes: les cantons de Schwyz (17%) et de Lucerne (21%) dans lesquels celle-ci donne droit à un SI ne présentent pas systématiquement des taux plus élevés que les cantons de Glaris (11%), de Schaffhouse (22%) et de Soleure (23%) qui excluent celle-ci explicitement.

De toute évidence, les contrats d'insertion ont eux aussi une importance très différente: ils constituent le droit à un SI non seulement dans le canton de Genève, mais également dans les cantons de Neuchâtel, du Jura, de Fribourg et du Valais. Mais à en juger d'après les taux d'obtention d'un SI (FR et VS: 9%, NE et JU: 18%), ils y sont utilisés de manière bien plus sélective que dans le canton de Genève.

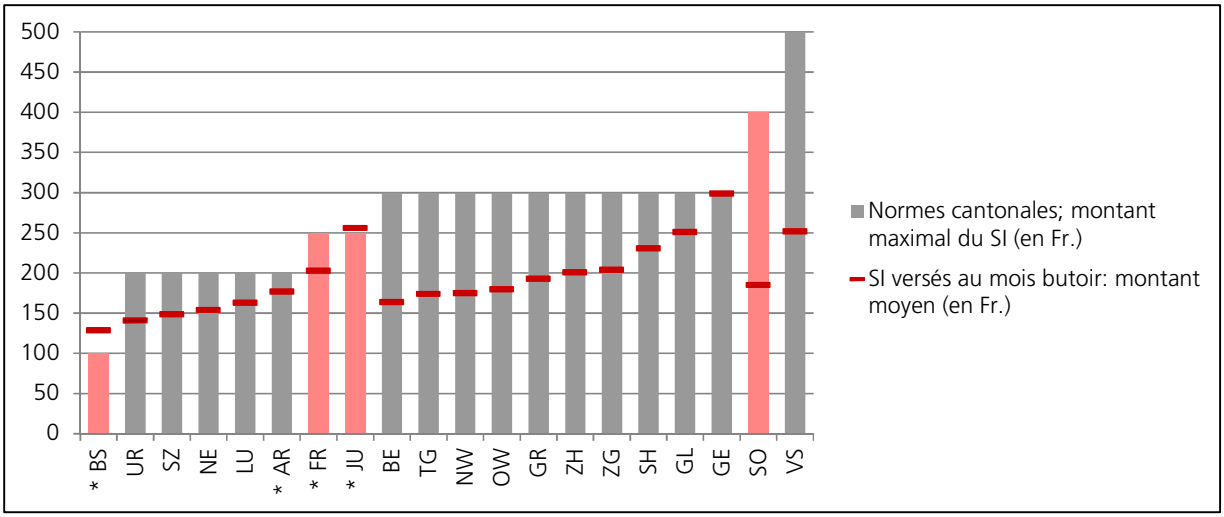
Montant moyen du SI en comparaison intercantonale

Un peu comme pour la Franchise, on constate également pour le SI que les montants maximaux définis par les cantons ne disent pas grand chose sur le niveau moyen des suppléments (voir **graphique 12**). Une comparaison entre les montants moyens des deux groupes les plus grands fait toutefois ressortir une légère différence: les valeurs des cantons avec un montant maximal de 300 francs sont tendanciellement supérieures à celles des cantons avec un montant maximal de 200 francs.

---

[92] TG, SZ, LU.

Graphique 12: Montant du SI pour les personnes soutenues dès 25 ans, 2012 (mois butoir)



* Cantons avec un SI d'un montant fixe (pas de fourchette entre montant minimal et maximal)
Remarque: En 2014, le canton de Berne à réduit le montant maximal du SI à 100 Fr., le canton de Genève de 300 à 150 Fr.
Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 73'794 personnes. Les cantons pris en considération comptent 3'737 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 3 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Dans quatre cantons qui ne connaissent qu'un montant fixe pour le SI «normal», les valeurs moyennes sont proches ou très proches de ce montant – il n'y pas de fourchette à épuiser. Certains écarts sont toutefois possibles dans la mesure où même ces cantons connaissent parfois des montants particuliers pour certains groupes de personnes tels que les familles monoparentales ou les parents avec enfants. Dans le canton de Bâle-Ville par exemple, la valeur moyenne dépasse le montant normal fixe de 100 francs, puisque le SI défini pour les familles monoparentales est le double du montant normal fixe. Dans le canton de Genève, le SI est également très proche d'un montant fixe. S'il est basé sur un contrat d'insertion, il peut être réduit en cas de non-respect des objectifs du contrat, mais dans les faits, ceci n'est que rarement le cas.

3.4 Supplément minimal d'intégration

3.4.1 Résultats généraux

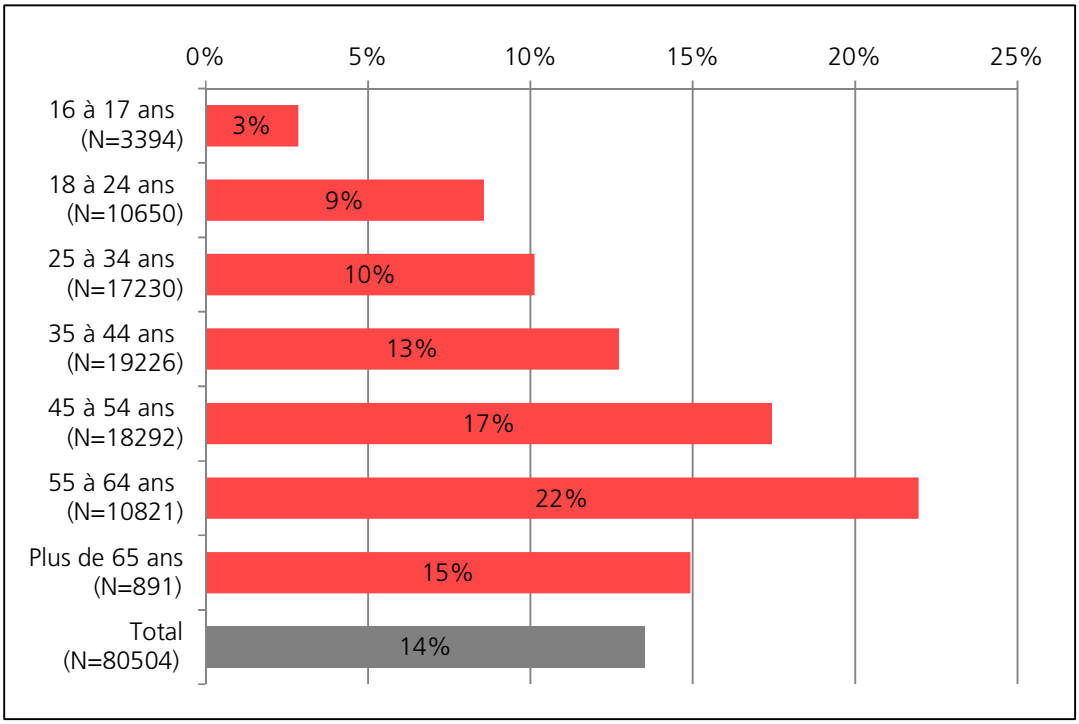
Les 17 cantons avec un SMI qui ont été pris en considération dans les exploitations[93] ont totalisé en décembre 2012 quelque 80'000 bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans révolus. Au mois butoir, 14% d'entre eux ont touché un SMI qui était presque toujours de 100 francs. Pour plus de la moitié, des problèmes de santé étaient responsables de leur incapacité de fournir une autre prestation d'intégration. Le manque de structures d'offre pour l'insertion professionnelle ou l'intégration sociale ne semble pas être un problème répandu, il est mentionné comme motif de l'obtention d'un SMI pour un petit dixième. [94]

[93] Sans le canton de St-Gall (voir note de bas de page 85).
[94] Les autres catégories sont moins évocatrices: pour 15%, d'autres raisons selon normes communales ou cantonales sont déterminantes, pour 19%, la raison n'est pas indiquée.

3.4.2 Groupes de personnes

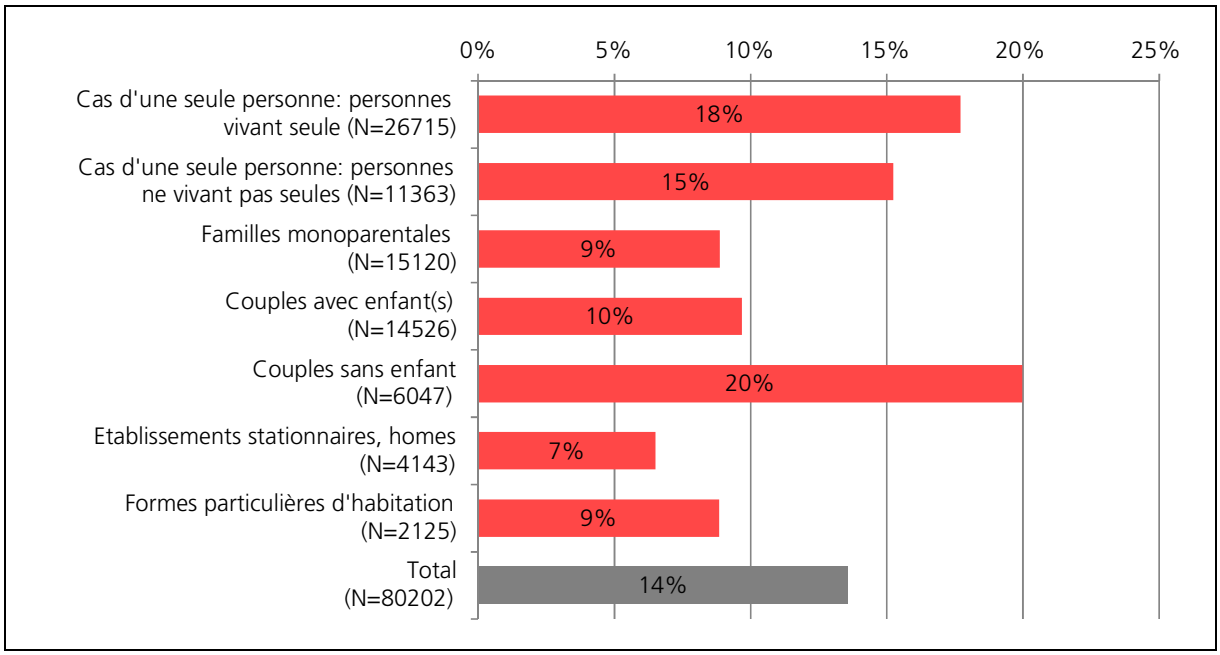
La fréquence de l'obtention d'un SMI augmente avec l'âge des bénéficiaires de l'aide sociale (**graphique 13**). Dans **le groupe d'âge** de 16 à 17 ans, le SMI est très rare, depuis les jeunes adultes jusqu'aux bénéficiaires de l'aide sociale au milieu de la trentaine, le taux d'obtention augmente légèrement. Ensuite, et jusqu'à la fin de l'âge actif, on note une augmentation massive. Ceci devrait s'expliquer notamment par des atteintes plus fréquentes et plus graves de la santé qui font que d'autres prestations d'intégration sont difficiles ou impossibles à fournir.

Graphique 13: Taux d'obtention d'un SMI des personnes soutenues selon âge, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons de AG, AI, BL, TI, VD, GL, NE, TG. Total: 80'509 personnes, dont 15 personnes (0.0%) sans indication d'âge. Les cantons pris en considération comptent 4'213 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes n'ont pas été prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Graphique 14: Taux d'obtention d'un SMI des personnes soutenues selon structure du cas, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS; sans les cantons de AG, AI, BL, SG, TI, VD, GL, NE, TG. Total: 80'509 personnes, dont 307 personnes (0.4%) sans indications concernant la structure du cas. Les cantons pris en considération comptent 4'213 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
En raison du faible nombre de cas (N=163), la catégorie «autres ménages privés» ne figure pas à part dans le graphique, mais elle est comprise dans le total.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

La dépendance de l'âge de l'obtention d'un SMI se reflète indirectement dans l'exploitation selon la **structure du cas** (**graphique 14**). Le taux relativement élevé de couples sans enfants ou dont les enfants ont quitté le nid familial devrait s'expliquer ainsi. Un phénomènesimilaire, associé à de fréquentes problématiques multiples, est à supposer chez les personnes vivant seules. Le faible taux d'obtention des personnes ayant seules des enfants à charge en revanche est lié au fait que celles-ci exercent souvent une activité lucrative et que, dans le cas contraire, elles ont droit dans de nombreux cantons à un SI tant quelles ont des enfants en bas âge à charge. Les obtentions d'un SMI par des parents vivant dans le même ménage avec enfants et partenaire sont également plutôt rares: ceci reflète le fait que dans ces cas, l'obtention d'aide sociale est plus souvent motivée par un faible revenu provenant d'une activité lucrative.

Les **femmes** sont presque aussi nombreuses que les **hommes** à bénéficier d'un SMI (13% vs 14%); les taux d'obtention des **étranger/ères** est légèrement inférieur à celui des **Suisse/esses** (12% vs 14%).

3.4.3 Cantons

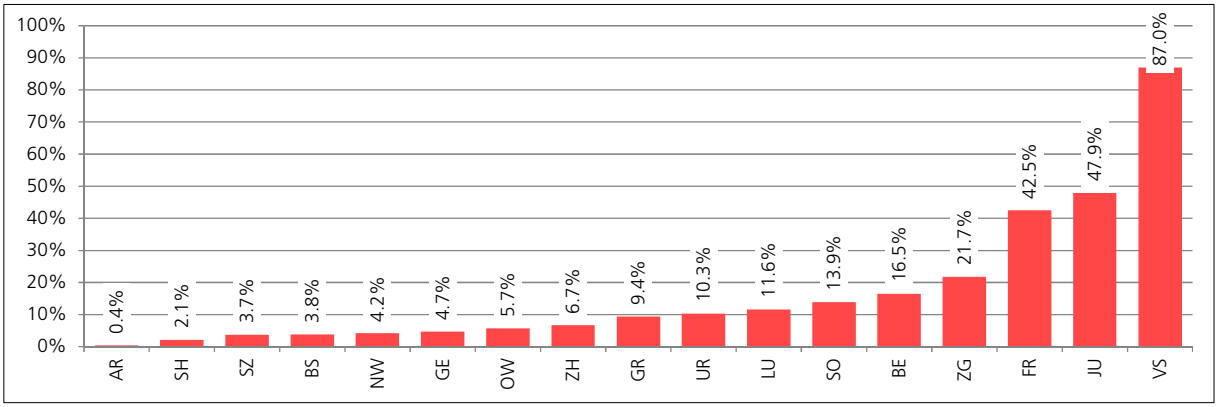
Parmi les trois suppléments, le SMI présente les variations cantonales les plus importantes dans les taux d'obtention (voir **graphique 15**). Ceci n'étonne guère dans la mesure où la délimitation entre SI et SMI n'est pas toujours très simple et où la marge d'appréciation dans l'octroi d'un SMI est très large – notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer la volonté de fournir une prestation personnelle.

Le taux d'obtention très élevé du **canton du Valais** pourrait être lié au fait qu'une telle preuve n'y est réclamée que dans une mesure très limitée. Si, selon les bases légales, le «supplément d'intégration valaisan» (voir paragraphe 2.2.1) exige elle aussi une volonté d'intégration et la coopération avec les autorités,

l'ordonnance sur l'aide sociale souligne toutefois en même temps qu'une suppression du SMI est considérée comme un premier pas de sanction dans la réduction de l'aide sociale. Cette utilisation du SMI en tant qu'instrument de sanction suggère que les SMI ne sont pas octroyés selon des critères de mérite, mais plus ou moins dans l'ensemble du canton, et que leur suppression peut dès lors être brandie comme menace ou mise en place tout aussi largement à titre de première mesure de sanctionnement. Dans les faits, il s'apparente ainsi à une contribution au forfait pour l'entretien. [95]

De même dans le canton de Fribourg, toute personne «qui fournit un effort d'intégration sociale et/ou professionnelle et qui n'est ni en mesure ni en condition de participer à une mesure d'insertion sociale» a droit à un SMI. Mais en même temps, les bases normatives stipulent que celui-ci est octroyé avec les premiers versements de prestations d'aide sociale déjà et que, le cas échéant, il peut être supprimé «pour justes motifs» trois mois plus tard dans le cadre d'une évaluation de la situation. Dans le canton du Jura, les bases normatives relatives à l'octroi des SMI sont relativement succinctes. Mais, ce qui en dit long, elles ne stipulent pas que l'obtention d'un SMI pourrait dépendre de l'attitude et de la volonté d'intégration des personnes concernées. Tous ceux «qui n'exercent aucune activité lucrative et ne sont pas en mesure ou en condition de fournir une prestation d'intégration» y ont droit.

Graphique 15: Taux d'obtention d'un SMI des personnes soutenues selon canton, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS; sans les cantons de AG, AI, BL, SG, TI, VD, GL, NE, TG. Total: 80'509 personnes, dont 307 personnes (0.4%) sans indications concernant la structure du cas. Les cantons pris en considération comptent 4'213 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

En analysant les bases normatives, nous avons constaté que celles-ci n'accordent pas la même importance à la prestation personnelle. Mais là encore il faut souligner que cette constatation ne permet pas de déduire un modèle global d'explication. S'il est vrai que la plupart des cantons aux faibles taux de SMI exigent de telles preuves,[96] ceci vaut également pour les cantons de Lucerne et de Soleure qui se situent dans la moyenne supérieure et tout particulièrement pour le canton de Zoug qui présente le quatrième taux d'obtention d'un SMI le plus élevé. Ce canton stipule explicitement qu'un doit direct à un SMI ne peut être déduit ni d'une incapacité de travail ni de problèmes d'addiction, mais que le facteur déterminant est la volonté de fournir des prestations personnelles.

[95] Le «Supplemento d'integrazione» du canton du Tessin est lui aussi proche de forfait pour l'entretien (voir paragraphe 2.2.1).
[96] AR, SH, NW, SZ, OW.

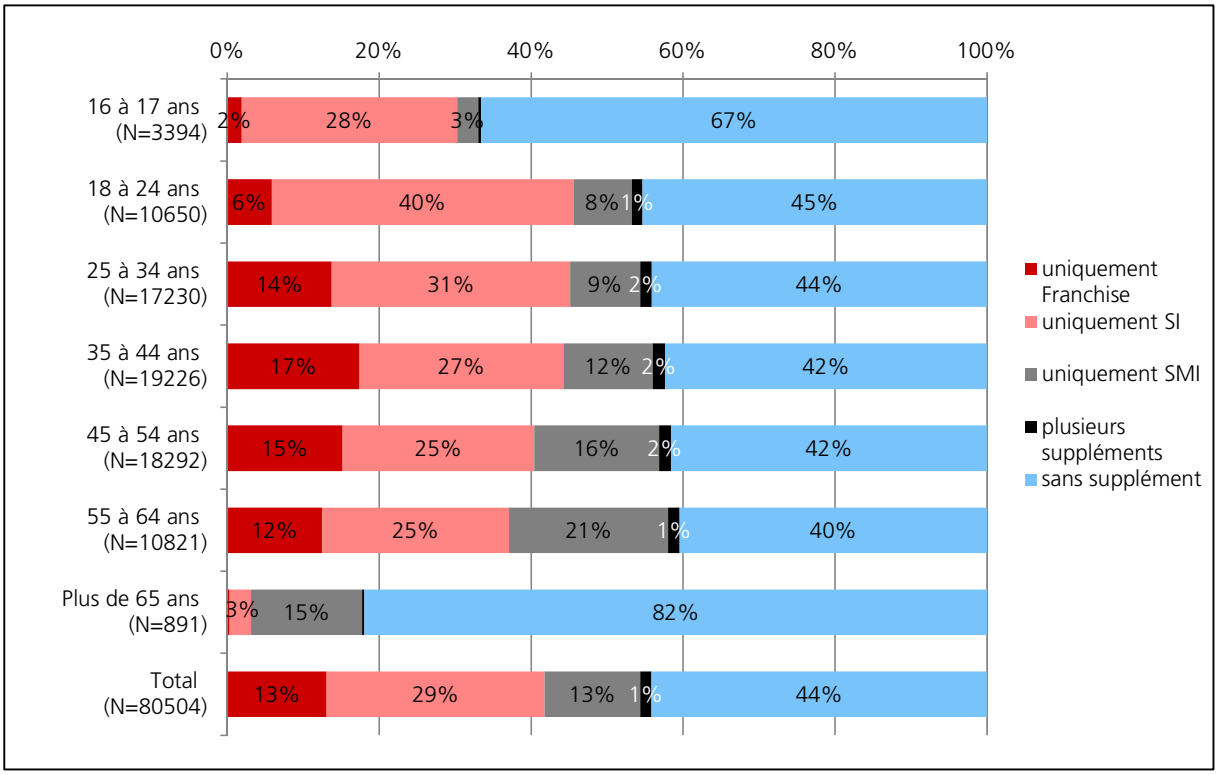
3.5 Vue d'ensemble

Jusqu'ici, les trois prestations ont été considérées séparément. Mais quelle est l'interaction entre elles? Ci-dessous, cette question va être discutée en trois étapes. Le paragraphe 3.5.1 présente les groupes de personnes qui bénéficient particulièrement souvent d'une prestation à caractère incitatif et celles qui restent le plus souvent les mains vides. Le paragraphe 3.5.2 s'intéresse aux différences cantonales entre les taux d'obtention et de non-obtention. Le paragraphe 3.5.3 étudie pour tous les trois suppléments la question si les différences dans l'exécution communale et cantonale sont éventuellement plus importantes que celles qui existent au niveau cantonal.

3.5.1 Groupes de personnes

Quel tableau obtient-on en comparant les trois suppléments non pas séparément, mais dans leur interaction? Le **graphique 16** montre ceci pour les bénéficiaires de l'aide sociale des cantons qui disposent de toutes les trois prestations. Afin d'obtenir un total de 100%, nous avons saisi séparément les quelques rares personnes avec obtentions multiples. Les proportions des différentes prestations s'écartent quelque peu des valeurs indiquées dans les chapitres ci-dessus, puisque ceux-ci incluaient pour chaque prestation également les cantons qui n'ont mis le système des suppléments que partiellement en place. Mais fondamentalement, les affirmations faites dans ces chapitres se confirment.

Graphique 16: Taux d'obtention des personnes soutenues selon âge, 2012 (mois butoir)



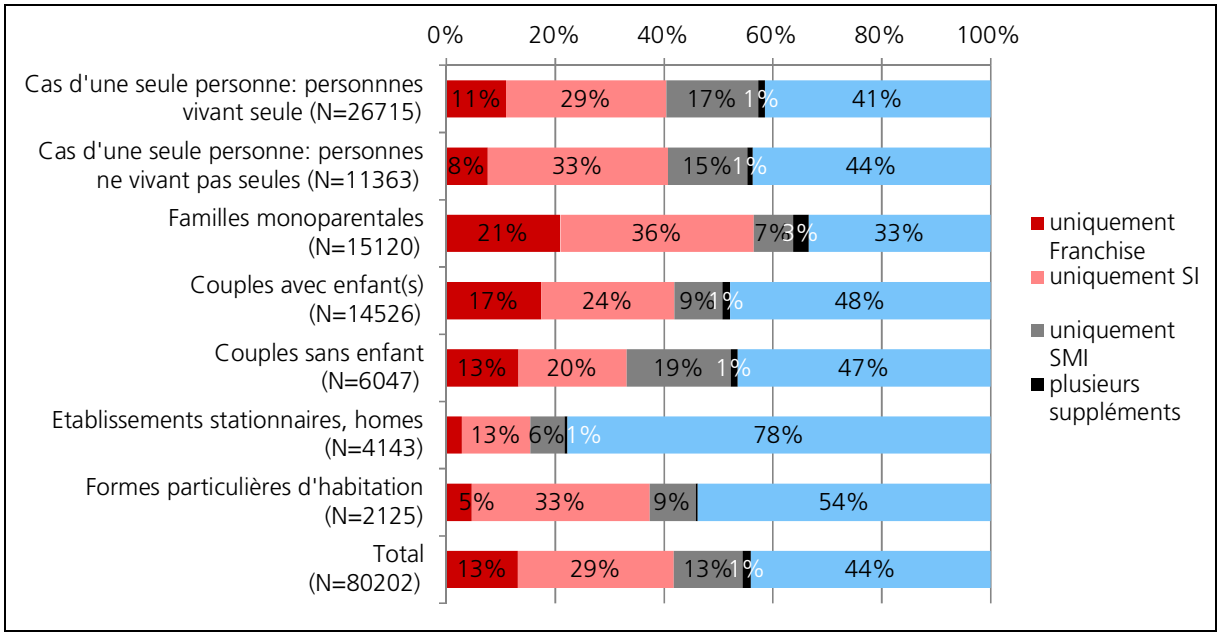
Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons qui n'appliquent pas ou que partiellement le système des suppléments (AG, AI, BL, GL, NE, SG, TG, TI, VD). Total: 80'509 personnes, dont 5 personnes (0.0%) sans indication d'âge. Les cantons pris en considération comptent 4'213 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a pas principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Les segments de bâton présentant des valeurs inférieures à 1% ne portent pas d'inscription.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Cette nouvelle approche permet toutefois de mettre en évidence le nombre de personnes qui **ne touchent pas de supplément** du tout. Parmi les quelque 80'500 bénéficiaires de l'aide sociale qui vivent dans ces cantons, ceci est le cas, selon la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, pour 44%. Le taux de non-obtention calculé ainsi doit toutefois être pris avec une certaine prudence: comme nous l'avons expliqué dans le paragraphe 3.1, les taux d'obtention de Franchises, de SI et de SMI sont en cas de doute plutôt trop faibles. Pour le taux de Franchise, nous avons supposé sur la base d'une comparaison avec les revenus provenant d'une activité lucrative qu'il est trop bas d'environ un quart. En transférant ceci aux SI et aux SMI, on obtient un taux de non-obtention de 30% environ.

En comparant les **groupes d'âge,** on ne constate pratiquement pas de différences si l'on fait abstraction des deux groupes peu nombreux aux deux extrémités – des 16 à 17 ans et des retraité/es. Avec l'âge, l'importance respective des suppléments se déplace toutefois: pour les personnes à un âge actif avancé, le SMI remplace souvent la Franchise. Ce phénomène recèle de toute évidence des problèmes d'intégration dans le marché du travail qui devraient souvent être liés à des atteintes de la santé.

En observant la **structure des cas,** on observe que ce sont notamment les personnes vivant dans des établissements stationnaires et les formes particulières d'habitation qui sont plus rares que d'autres à obtenir l'une des trois prestations (voir **graphique 17**. Le taux de non-obtention le plus bas se trouve toutefois chez les personnes ayant seules des enfants à charge: d'une part, parce qu'elles sont plus nombreuses que la moyenne à exercer une activité lucrative – encore que le plus souvent, à temps partiel – et qu'elles touchent ainsi une Franchise; d'autre part, parce dans le cas contraire, elles touchent dans de nombreux cantons un SI tant qu'elles ont la charge d'enfants en bas âge.

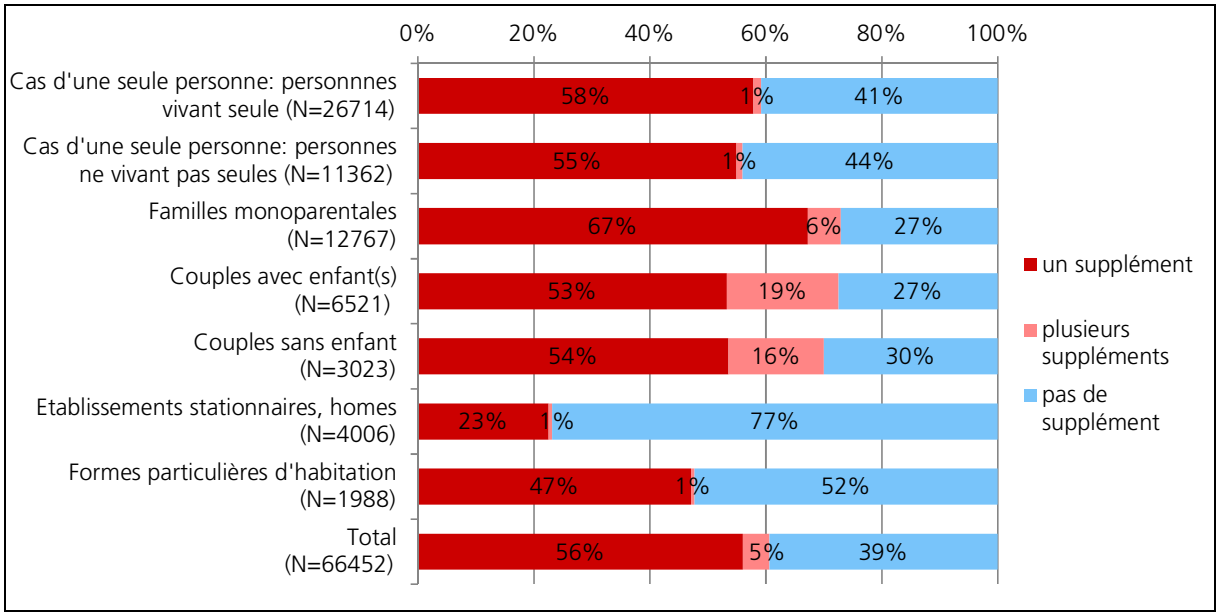
Graphique 17: Taux d'obtention des personnes soutenues selon structure du cas, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons qui n'appliquent pas ou que partiellement le système des suppléments (AG, AI, BL, GL, NE, SG, TG, TI, VD). Total: 80'509 personnes, dont 307 personnes (0.4%) sans indications concernant la structure du cas. Les cantons pris en considération comptent 4'213 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations. En raison du faible nombre de cas (N=176), la catégorie «autres ménages privés» ne figure pas à part dans le graphique, mais elle est comprise dans le total.
Les segments de bâton présentant des valeurs inférieures à 1% ne portent pas d'inscription.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Le **graphique 18** présente à nouveau la structure du cas en comptant toutefois le nombre **d'unités de soutien** et non pas les personnes individuelles qui vivent dans le ménage. Il montre dès lors le nombre de ménages bénéficiaires ainsi que le nombre de prestations dont ceux-ci bénéficient et le nombre de ménages obligés de se passer de supplément. Pour les ménages d'une personne, les taux d'obtention et de non-obtention sont identiques au graphique 15, et ils ne varient pas fondamentalement non plus pour les ménages monoparentaux. En revanche, la comparaison chez les ménages de couples avec et sans enfants est révélatrice: les taux de non-obtention baissent alors considérablement pour se situer à un niveau comparable à celui des ménages monoparentaux. Par ailleurs, un sixième à un cinquième de ces ménages comprend deux ou plusieurs personnes bénéficiaires d'un supplément.

Graphique 18: Taux d'obtention des ménages soutenus selon structure du cas, 2012 (mois butoir)



Base: Toutes les unités de soutien avec application du système des suppléments selon normes CSIAS, sans les cantons qui n'appliquent pas ou que partiellement le système des suppléments (AG, AI, BL, GL, NE, SG, TG, TI, VD). Total: 66'723 dossiers, dont 271 dossiers (0.4%) pour lesquels le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 6 dossiers pour lesquels l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces dossiers ne sont pas pris en considération dans les exploitations. En raison du faible nombre de cas (N=71), la catégorie «autres ménages privés» ne figure pas à part dans le graphique, mais elle est comprise dans le total.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Les **montants moyens** que les ménages avec suppléments atteignent correspondent dans leur échelonnement assez bien à la taille du ménage. Pour les ménages d'une personne, le montant se situe aux alentours de 200 francs, pour les ménages monoparentaux dans l'ordre de 290 francs et pour les couples avec enfants, ils sont légèrement supérieurs à 400 francs. Le fait que les couples sans enfants arrivent à un montant légèrement plus bas devrait s'expliquer par le fait qu'ils touchent plus souvent un SMI. Les ménages atteignant la limite supérieure des suppléments cumulés, fixée la plupart du temps à 850 francs, sont rares. Dans les ménages à plusieurs personnes, les proportions varient entre 2.5% (ménages monoparentaux) et 11% (couples avec enfants).

3.5.2 Cantons

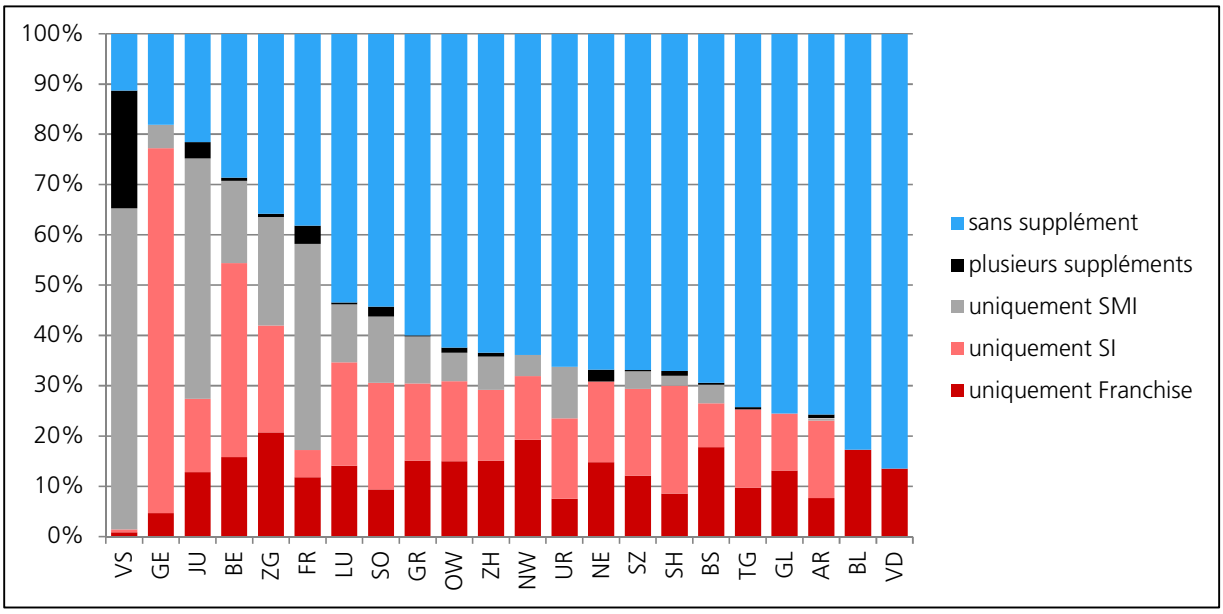
La comparaison entre les cantons illustre encore une fois les conceptions et fonctionnements différents des systèmes des suppléments. Le **graphique 19** contient tous les cantons qui octroient au moins une prestation et il les classe selon le niveau du taux de non-obtention. Notons encore une fois que les taux de non-obtention sont tendancielle surestimés. Une correction globale pour tous les cantons est toutefois

peu judicieuse, puisque les éventuels problèmes de saisie dans la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être plus ou moins prononcés selon le canton et également selon le nombre de services sociaux.

Dans des cas individuels, il est donc possible que le taux de non-obtention soit sensiblement plus faible que dans le graphique. En même temps, il faut toutefois souligner que la fourchette de ces taux de non-obtention est bien étayée:

■ Dans les cantons à faible taux de non-obtention (p. ex. Valais, Genève, Berne), les résultats sont très plausibles. Ils sont parfois directement dus aux bases légales ou confirmés par des professionnel/les.
■ La «moyenne inférieure» comprend un grand groupe de cantons dont le taux de non-obtention se situe entre 60% et 70%. Sur la base des vérifications des données que nous avons effectuées avec des services sociaux urbains choisis, les taux de non-obtention de cet ordre de grandeur semblent très plausibles (voir paragraphe 3.6.2). Pour les services sociaux de la ville de Zurich notamment, le taux a été confirmé par différentes exploitations de contrôle.
■ L'explication des taux de non-obtention particulièrement élevés de plus de 70% observés dans certains cantons est évidente: il s'agit là de cantons qui ne connaissent que la Franchise (VD, BL) ou qui renoncent à octroyer un SMI (GL, AR, TG).[97]

Graphique 19: Taux d'obtention des personnes soutenues selon canton, 2012 (mois butoir)



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 108'353 personnes. Les cantons pris en considération comptent 4'970 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqués et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale /OFS, calculs: BASS.

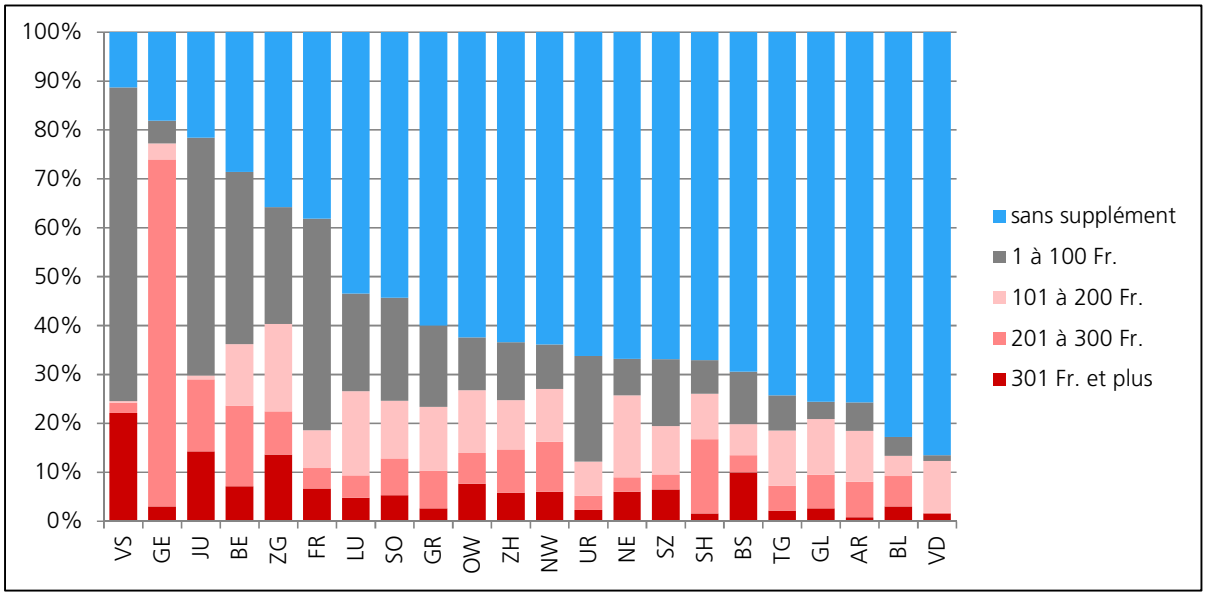
Les raisons d'un faible taux de non-obtention divergent dans les détails. Dans le canton du Valais, le SMI fait de facto partie de la couverture des besoins de base. C'est pourquoi les personnes qui ne touchent qu'une Franchise ou un SI sont extrêmement rares: pratiquement tous les bénéficiaires d'une Franchise ou

[97] Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures dispose d'une base normative en matière de SMI, mais un droit des bénéficiaires de l'aide sociale à celui-ci n'existe pas. En 2012, il n'a pratiquement jamais été octroyé, le taux d'obtention se situait à 0.3% en 2012.

d'un SI reçoivent également un SMI comptant ainsi dans le graphique 17 parmi les bénéficiaires de plusieurs suppléments. Dans le canton du Jura, le faible taux de non-obtention s'explique également par la large utilisation du SMI, alors qu'à Genève et à Berne, le SI est déterminant.

On constate avec un certain étonnement que les taux d'obtention cumulés d'une Franchise et d'un SI se situent à quelque 30% dans de nombreux cantons. Ceci suggère que dans ces cas, une grande partie des différences cantonales s'explique par la délimitation différente des deux prestations ainsi que par le pouvoir d'accueil du marché du travail. La délimitation entre SI et SMI est toutefois en partie floue: certains cantons récompensent par un «petit» SI de 100 francs des activités qui ailleurs donneraient droit à un SMI de 100 francs également. Compte tenu de ce fait, il se pose la question de l'importance des différences entre le SI et le SMI dans la pratique. C'est pourquoi le **graphique 20** fait la distinction entre les taux d'obtention non pas en fonction de la nature, mais en fonction du **montant du supplément**. Les changements ne sont pas significatifs. Pour le formuler de manière un peu pointue, on peut dire que dans beaucoup de cantons, la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui touchent des suppléments supérieurs à 100 francs se situe entre quelque 20% et un peu moins de 30%. La fourchette est nettement plus grande pour les petits suppléments (segments gris des colonnes) qui se montent la plupart du temps à 100 francs exactement. Une exception: le canton de Genève où le respect des contrats d'insertion est récompensé par un SI d'un montant de 300 francs.[98]

Graphique 20: Taux d'obtention des personnes soutenues selon montant du supplément et selon canton (mois butoir), 2012



Base: Tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans avec application du système des suppléments selon normes CSIAS et obtention en cours; sans les cantons AG, AI, SG, TI. Total: 108'353 personnes. Les cantons pris en considération comptent 4'970 personnes pour lesquelles le système des suppléments n'a par principe pas été appliqué et 7 personnes pour lesquelles l'indication concernant l'application du système des suppléments manque. Ces personnes ne sont pas prises en considération dans les exploitations. Pour les personnes touchant plusieurs suppléments en même temps, c'est la somme totale qui a été prise en compte.
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale /OFS, calculs: BASS.

[98] Dans le canton de Genève, le montant du SI a été baissé de 300 francs à 150 francs au 1er septembre 2014.

BASS

3.5.3 Répartitions selon services sociaux

La vue d'ensemble présentée ci-dessus avait pour objet une comparaison entre les **cantons.** La pratique d'exécution concrète est toutefois déterminée par les **services sociaux** individuels. Ceci soulève la question de savoir dans quelle mesure la perspective cantonale est la vision «correcte» pour identifier les différences dans la mise en place du système des suppléments. L'exécution dans les services sociaux des différents cantons est elle-suffisamment uniforme pour que l'on parle d'un caractère cantonal? Ou les valeurs cantonales sont-elles plutôt le fruit du hasard: est-ce possible que les différences *à l'intérieur* d'un canton soient plus importantes que les différences *entre* les cantons?

Avec les données disponibles, il n'est pas facile de formuler des réponses à ces questions. Les comparaisons statistiques entre les différents services sociaux sont délicates pour plusieurs raisons. D'une part, il existe un très grand nombre de services sociaux petits dans lesquels l'arrivée ou le départ d'un tout petit nombre de personnes peut avoir une influence énorme sur les taux d'obtention. D'autre part, on ne peut jamais exclure complètement que les différences au niveau des services sociaux individuels s'expliquent par le fait que les services sociaux utilisent des systèmes de gestion des cas différents, ce qui peut produire des effets spéciaux lors de la transmission des données à la Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS.

Le **tableau 4** ose néanmoins une telle comparaison. Il prend en considération uniquement des cantons qui comptent au moins 10 services sociaux avec au moins 50 cas chacun au mois butoir. Afin d'éviter que certaines exceptions n'aient trop de poids, nous avons choisi comme mesure de dispersion la distance entre le quantile des 20% et le quantile des 80%: cela veut dire que la fourchette dans laquelle se situent 60% des services sociaux avec des taux d'obtention «moyens» (un cinquième des services sociaux aux taux d'obtention les plus faibles se situe en dessous du quantile des 20%, un cinquième des services sociaux aux taux d'obtention les plus élevés se situe au-dessus du quantile des 80%).

Tableau 4: Comparaison de la dispersion des taux d'obtention à l'intérieur des cantons et entre les cantons, 201 (mois butoir)

Ct.	Nombre cons.	Taux d'obtention Franchise			Taux d'obtention SI			Taux d'obtention SMI		
		Quantile des 20%	Quantile des 80%	Ecart (pts %)	Quantile des 20%	Quantile des 80%	Ecart (pts %)	Quantile des 20%	Quantile des 80%	Ecart (pts %)
BE	67	14%	22%	8%	30%	44%	13%	11%	20%	9%
LU	13	14%	20%	6%	18%	36%	18%	7%	16%	9%
NE	10	14%	20%	6%	17%	23%	6%	---	---	---
SO	14	8%	15%	7%	12%	25%	13%	5%	22%	18%
TG	10	5%	15%	10%	5%	27%	22%	---	---	---
VD	15	9%	14%	5%	---	---	---	---	---	---
VS	11	18%	22%	4%	4%	11%	7%	80%	95%	15%
ZH	58	11%	20%	9%	10%	20%	10%	3%	16%	13%
Tous les cantons		11%	18%	7%	12%	22%	9%	4%	21%	17%

Base: Cantons avec au moins 10 services sociaux qui, au mois butoir, géraient au moins 50 cas. Les valeurs de la ligne «Tous les cantons» sont basées sur les taux d'obtention cantonaux (taux d'obtention d'une Franchise: N=22; taux d'obtention d'un SI: N=20; taux d'obtention d'un SMI: N=17).
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Le tableau montre pour le taux d'obtention de chaque supplément la **dispersion *à l'intérieur d'un canton.*** La dernière ligne présente pour comparaison la **dispersion *entre les cantons***. Une dispersion «interne» au sein du canton supérieure à la dispersion entre les cantons n'indique pas forcément des différences significatives dans la pratique d'exécution à l'intérieur du canton. Il est tout à fait possible que la

situation sur le marché du travail ou la composition des bénéficiaires de l'aide sociale se distinguent considérablement.

Certaines valeurs de dispersion ne peuvent toutefois plus guère être expliquées de manière plausible de cette façon. Ceci vaut par exemple pour le taux d'obtention d'un SI dans le canton de Thurgovie ou pour le taux d'obtention d'un SMI dans le canton de Soleure. Ici, on peut supposer que la pratique d'exécution au sein des différents services sociaux est plus déterminante que le cadre cantonal d'exécution. En dehors de ça, on observe des exemples qui font état d'une variance considérable entre les services sociaux tout en suggérant un «caractère cantonal». Ceci est le cas par exemple pour le taux de SI du canton de Berne: bien qu'il disperse relativement largement au sein du canton, il le fait – par rapport à d'autres cantons – à un niveau relativement élevé.

3.6 Dynamique de l'obtention de suppléments

La situation au mois de décembre sur laquelle les exploitations ci-dessus se sont basées livre un instantané. Lorsque de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale ne touchent leur supplément que pendant une période relativement brève, ceci peut donner de fausses impressions: la fréquence du supplément est sous-estimée. Le problème n'est pas facile à résoudre. Afin de calculer la probabilité que des bénéficiaires de l'aide sociale touchent un supplément au cours d'une certaine période, il faudrait effectuer des analyses complexes de l'évolution sur une base mensuelle. Les données de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale ne permettent pas d'effectuer de telles exploitations du fait qu'elles contiennent uniquement des indications relatives au mois butoir.

C'est pour cette raison que nous avons demandé à plusieurs services sociaux d'une certaine taille de calculer les taux d'obtention dans la perspective annuelle et d'effectuer des exploitations concernant la durée d'obtention du supplément. Le paragraphe 3.6.1 présente les «taux d'obtention annuels» pour les villes de Zurich, de Bâle, de Lucerne et de Neuchâtel, le paragraphe 3.6.2, les exploitations concernant la durée d'obtention pour la Ville de Zurich.[99]

3.6.1 Taux d'obtention dans la perspective annuelle

Les taux d'obtention dans la perspective annuelle sont calculés sur la base de l'ensemble des personnes dès 16 ans qui, au cours de l'année civile 2012, ont bénéficié d'une prestation de l'aide sociale. Sont considérés comme bénéficiaires d'une Franchise les bénéficiaires de l'aide sociale qui, au cours de l'année en question, ont touché au moins une fois une Franchise; de la même manière, on détermine également les bénéficiaires d'un SI ou d'un SMI. Les taux calculés de cette manière ne fournissent certes qu'un aperçu limité de la fréquence d'un supplément dans la mesure où la totalité des bénéficiaires de l'aide sociale présente également une composition hétérogène – elle comprend tant les bénéficiaires de longue durée que des personnes qui ne sont à l'aide sociale que depuis peu de temps ou en sont sorties dans le courant de l'années en question. Mais pour corriger les «taux au mois butoir», ces informations sont néanmoins très précieuses.

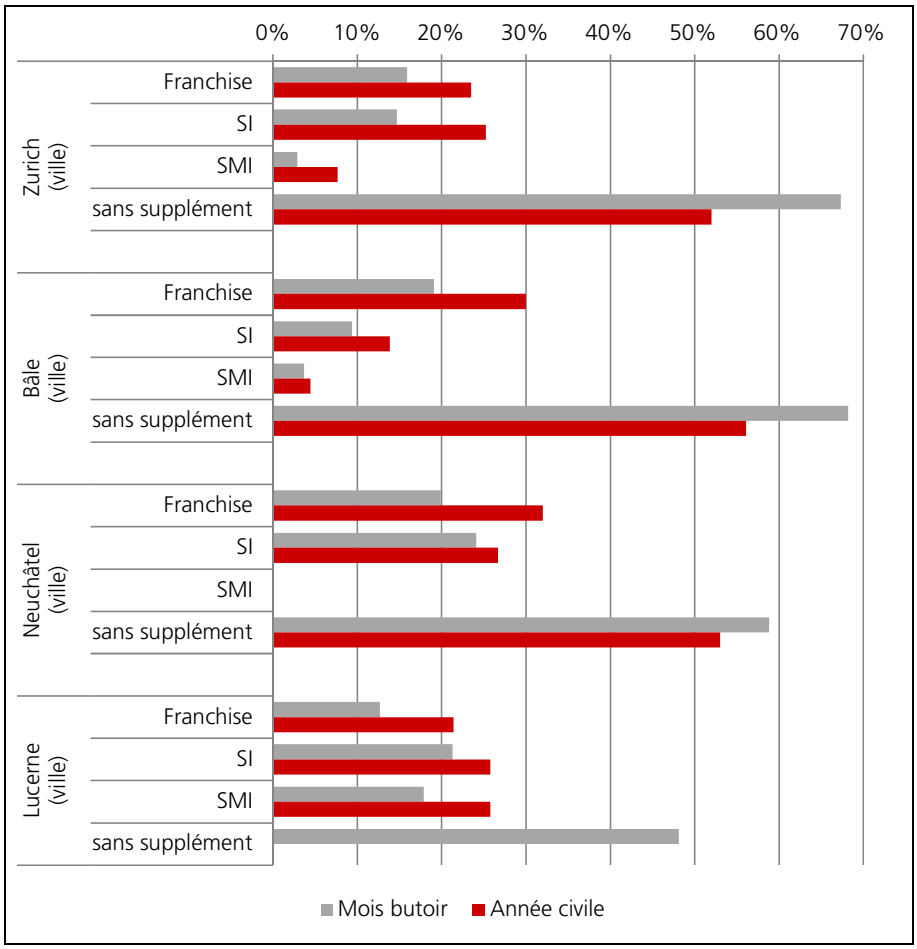
Le **graphique 21** présente les résultats des exploitations pour les quatre chefs-lieux cantonaux de Zurich, Bâle, Neuchâtel et Lucerne. Comparées aux exploitations cantonales (voir graphique 19), les quatre villes

[99] Nous remercions très vivement les collaboratrices et collaborateurs des services sociaux concernés qui ont fait d'énormes efforts pour établir ces analyses: Reinhard Beyer (Sozialhilfe Basel), Peter Grau (Soziale Dienste der Stadt Zürich), et Benno Kissling (Soziale Dienste der Stadt Luzern). Claude Thévenaz (Service de l'action sociale du Canton de Neuchâtel) a eu l'amabilité de mettre à notre disposition des données relatives à l'obtention de suppléments dans la ville de Neuchâtel.

se situeraient au milieu du classement. Bâle, Zurich et Neuchâtel ont des taux de non-obtention de 59% à 68%, à Lucerne, celui-ci est un peu inférieur. Quel est le tableau que l'on obtient lorsque, à la place de la perspective du mois butoir, on choisit une perspective annuelle?

Comme le graphique 21 le prouve, les taux d'obtention dans la perspective annuelle augmentent effectivement. Pour la **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative** et pour le **Supplément d'intégration,** les taux d'obtention sont la plupart du temps de deux cinquièmes à trois quarts plus élevés. Pour le **Supplément minimal d'intégration,** les résultats sont différents: à Zurich, il n'est apparemment accordé que pour une durée limitée, c'est pourquoi le taux connaît une augmentation relativement forte dans la perspective annuelle. A Bâle en revanche, le SMI est une prestation qui semble être octroyée pendant une période prolongée. C'est la seule explication possible du fait que le taux d'obtention n'est que très faiblement supérieur dans la perspective annuelle que dans la perspective du mois butoir.

Graphique 21: Taux d'obtention dans la perspective du mois butoir et dans la perspective annuelle, 2012



Neuchâtel ne dispose pas de SMI; à Lucerne, les taux de non-obtention dans la perspective annuelle n'ont pas été calculés.
Calculs dans la perspective annuelle: Services sociaux des villes de Bâle, de Zurich, de Neuchâtel et de Lucerne; calculs dans la perspective du mois butoir: BASS (Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS)

Les taux plus élevés de Franchise, de SI et de SMI ne se répercutent toutefois que dans une mesure limitée sur les **taux de non-obtention.** Même avec un calcul sur toute l'année, la moitié environ des bénéficiaires de l'aide sociale n'a pas de supplément à Bâle, à Zurich et à Neuchâtel. Ceci s'explique par le fait qu'une partie des bénéficiaires de l'aide sociale touche plusieurs suppléments au cours d'une année, en passant par exemple d'un SMI à un SI ou d'un SI à une Franchise.

Les **analyses détaillées** confirment pour l'essentiel les résultats des analyses à un mois butoir: c'est également dans la perspective annuelle que le taux d'obtention d'une Franchise des femmes est supérieur à celui des hommes, le taux d'obtention d'une Franchise est le plus élevé chez les bénéficiaires de l'aide sociale à un âge actif moyen (voir paragraphe 3.2.2), les personnes ayant seules des enfants à charge présentent un taux de Franchise et de SI supérieur à la moyenne(voir paragraphes 3.2.2 et 3.3.2) et le taux de SMI augmente avec l'âge (voir paragraphe 3.4.2). Des tableaux plus détaillés représentant les taux d'obtention annuels selon sexe, groupe d'âge et structure du cas se trouvent en annexe.

3.6.2 Durée d'obtention d'un SI et d'un SMI

Il s'est avéré que les exploitations concernant la durée d'obtention demandaient un investissement énorme aux services sociaux. Ainsi, des analyses plus précises ne sont disponibles que pour la ville de Zurich, elles se concentrent sur la durée d'obtention d'un SI et d'un SMI.

Le **tableau 5** présente la durée d'obtention moyenne des bénéficiaires de l'aide sociale de la ville de Zurich qui, en 2012, ont touché pour la première fois un **Supplément d'intégration** et qui ensuite, sont restés à l'aide sociale pendant au moins une année encore.[100] Afin d'assurer la comparabilité, la durée d'obtention n'a été mesurée que pour cette seule année. On constate que l'obtention d'un SI est certainement plus qu'une brève phase au cours de l'obtention d'aide sociale: en moyenne, les personnes concernées ont touché le SI pendant 9 mois sur 12 (ou 264 jours sur 365), pour plus de la moitié, l'obtention a duré toute l'année. En tenant compte en plus des jours pendant lesquels la personne concernée à touché un autre supplément – à savoir un SMI ou une Franchise -, la durée d'obtention moyenne monte à 10 mois (ou 297 jours).

Tableau 5: Nouveaux bénéficiaires d'un SI de la ville de Zurich 2012: durées d'obtention moyennes pendant les 365 premiers jours

Groupes d'âge / Structure du cas	Nombre de personnes	Durée moyenne de l'obtention en jours	
		uniquement SI	Tous les suppléments
16 à 17 ans	74	306	306
18 à 24 ans	214	285	298
25 à 34 ans	274	256	286
35 à 44 ans	346	254	296
45 à 54 ans	297	258	299
55 à 64 ans	128	277	311
Plus de 65 ans	1		
Cas d'une seule personne	732	272	301
Familles monoparentales	233	279	314
Couples avec enfant(s)	123	247	295
Couples sans enfant	49	247	289
Autres	10		
Etablissements stationnaires, homes	32	249	262
Formes particulières d'habitation	100	264	284
Structure du ménage pas disponible	55	207	236
Total	1334	264	297

Sans nouveaux bénéficiaires d'un SI qui par la suite, sont restés moins d'un an. Les durées d'obtention basées sur moins de 20 observations ne sont pas présentées. – Calculs: Soziale Dienste der Stadt Zürich.

[100] En 2012 en ville de Zurich, les nombre de bénéficiaires de l'aide sociale touchant pour la première fois un SI s'est monté à 1667 personnes dont 1334 sont restés au moins une année encore à l'aide sociale. Les durées d'obtention d'un SI des 333 personnes restantes sont difficiles à interpréter, puisque les durées pendant lesquelles celles-ci sont restées à l'aide sociale sont différentes.

Les différences selon caractéristiques sociodémographiques – âge et structure du cas – ne sont pas très prononcées. Les durées d'obtention d'un SI supérieures à la moyenne s'observent chez les moins de 25 ans, ce qui est lié au fait que dans ces cas, le SI est octroyé la plupart du temps en raison d'une formation. Les différences par rapport aux autres groupes d'âge diminuent toutefois si l'on tient compte de la durée d'obtention moyenne de tous les suppléments (SI suivi de l'obtention d'une Franchise ou d'un SMI).

La durée d'obtention du **Supplément minimal d'intégration (tableau 6)** est nettement plus brève): pour la première année après le début de l'obtention d'un SMI, elle se situe à 5 mois (ou 164 jours) en moyenne. Ceci vaut pour tous les groupes d'âge et toutes les structures du cas – nulle part, la durée d'obtention d'un SMI atteint celle d'un SI. A mentionner toutefois qu'en ville de Zurich, le SMI est souvent relayé par l'obtention d'un autre supplément: en effet, si l'on considère tous les suppléments, la durée d'obtention moyenne passe de 5 à 9 mois. Dans cette perspective, les personnes qui en 2012 ont touché pour la première fois un SMI ou un SI ne se distinguent plus beaucoup.

D'une manière très sommaire, les durées d'obtention peuvent également **être exprimées en nombre de mois pendant lesquels les bénéficiaires de l'aide sociale on obtenu un supplément au cours d'une année civile** – indépendamment du fait que ces personnes aient été à l'aide sociale pendant toute l'année ou uniquement pour une partie de l'année. Avec un tel calcul, on obtient pour les bénéficiaires d'un SI une durée moyenne de 6.3 mois (durée moyenne de toute l'obtention d'aide sociale: 8.4 mois), pour les bénéficiaires d'un SMI, une durée de 4 mois (durée moyenne de toute l'obtention d'aide sociale: 7.9 mois). En ce qui concerne le SI, nous disposons dans ce point de données comparables pour la ville de Lucerne: l'ici, la durée moyenne de l'obtention d'un SI se situe à un niveau similaire, quoique légèrement supérieur avec 6.9 mois (durée moyenne de toute l'obtention d'aide sociale: 8.6 mois).

Tableau 6: Nouveaux bénéficiaires d'un SMI de la ville de Zurich 2012: durées d'obtention moyennes pendant les 365 premiers jours

Groupes d'âge / Structure du cas	**Nombre de personnes**	**Durée moyenne de l'obtention en jours**	
		uniquement SI	Tous les suppléments
16 à 17 ans	3		
18 à 24 ans	60	176	252
25 à 34 ans	83	140	240
35 à 44 ans	147	159	269
45 à 54 ans	157	174	280
55 à 64 ans	69	178	271
Plus de 65 ans	0		
Cas d'une seule personne	305	174	274
Familles monoparentales	73	143	280
Couples avec enfant(s)	48	142	239
Couples sans enfant	30	185	277
Autres	2		
Etablissements stationnaires, homes	13		
Formes particulières d'habitation	27	168	260
Structure du ménage pas disponible	21	138	214
Total	519	164	266

Sans nouveaux bénéficiaires d'un SI qui par la suite, sont restés moins d'un an. Les durées d'obtention basées sur moins de 20 observations ne sont pas présentées.
Calculs: Soziale Dienste Zürich

3.7 Synthèse

Les exploitations de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale font état d'une **large fourchette entre les cantons** en ce qui concerne l'octroi des prestations à caractère incitatif:

■ A l'une des extrémités du spectre, on trouve un groupe relativement nombreux de cantons qui octroient les SI et les SMI avec retenue. Dans ces cantons, la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui touchent un supplément (Franchise, SI ou SMI) se situe à environ 30% à 40%. Cette proportion peut toutefois être plus faible lorsque les cantons renoncent aux SI ou aux SMI.
■ A l'autre extrémité du spectre, on trouve un groupe plus restreint de cantons dans lesquels la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale touche un SI ou un SMI. En incluant les Franchises – dont l'octroi se prête nettement moins à des conceptions différentes -, le système des suppléments dans ces cantons atteint un degré de couverture de 70% jusqu'à près de 90%.

En interprétant les résultats cantonaux, il s'agit de faire preuve d'une **certaine prudence** dans trois points:

■ La saisie des données peut donner lieu à des distorsions que ne peuvent toutefois pas être désignées de manière plus précise et qui peuvent être différentes d'un canton à l'autre. Les taux d'obtention sont tendanciellement sous-estimés. La fourchette décrite ici est néanmoins bien étayée. Des analyses plus détaillées des données confirment que les taux d'obtention cumulés (Franchise, SI et SMI) se montent dans certains services sociaux à 90%, dans d'autres en revanche à 30% seulement. Dans des cas individuels, on ne peut toutefois pas exclure que dans certains cantons, les taux d'obtention sont trop bas.
■ Les différences cantonales dans les taux d'obtention peuvent s'expliquer par une multitude de facteurs (p. ex. composition des bénéficiaires de l'aide sociale, situation sur le marché du travail, offre de programmes d'insertion professionnelle et d'occupation). Seules les différences très prononcées justifient la supposition que les différences dans la pratique d'octroi jouent un rôle important.
■ L'octroi des suppléments est déterminé non seulement par les dispositions cantonales, mais également par la mise en pratique de celles-ci dans les différents services sociaux. On ne peut pas supposer dans tous les cas que les taux d'obtention cantonaux reflètent effectivement une particularité cantonale – ils peuvent également être le résultat «fortuit» d'une pratique très hétérogène des différents services sociaux.

Les taux d'obtention des différents suppléments se distinguent parfois en fonction des caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires de l'aide sociale. En ce qui concerne les **groupes d'âge,** on constate que les jeunes adultes – pour autant qu'ils aient un supplément – touchent la plupart du temps un SI qui est octroyé pendant leur formation. Avec l'âge, l'obtention d'un SI baisse tendanciellement, en revanche, le SMI prend de l'importance – relative. Ceci devrait être étroitement lié à une augmentation des problèmes de santé. Chez les personnes en âge de travailler (18 à 64 ans), la proportion des non-bénéficiaires est comparable dans tous les groupes d'âge.

Les comparaisons selon la **structure du cas** font ressortir que les personnes ayant seules des enfants à charge sont les plus nombreuses à toucher un supplément. D'une part, celles-ci exercent plus souvent que la moyenne une activité lucrative, d'autre part, elles ont droit à un SI dans de nombreux cantons. A l'inverse, les personnes vivant dans des établissements stationnaires ou des homes ne touchent qu'exceptionnellement un supplément. Entre les autres types de cas, on ne constate pas de différences significatives. Chez les bénéficiaires de l'aide sociale qui vivent avec leur partenaire, mais sans enfant, on voit se dessiner une tendance vers des obtentions d'un SI inférieures à la moyenne et des obtentions d'un SMI supérieures à la moyenne. Il s'agit là d'un effet d'âge indirect: ces personnes sont souvent à un âge actif avancé.

Les **femmes et les hommes** se distinguent principalement par l'obtention d'une Franchise qui est plus fréquente chez les femmes. D'une manière générale, les femmes à l'aide sociale sont plus nombreuses à exercer une activité lucrative que les hommes. Ceci s'explique notamment par les occupations plus fréquentes à temps partiel et les salaires plus bas. En ce qui concerne l'obtention de SI et de SMI, on n'observe pas de différences notables entre les sexes.

Quant au **montant des suppléments**, les montants maximaux de la Franchise et du SI ne sont qu'un faible indice du niveau effectif des montants versés. Les modes de calcul jouent un rôle plus important. Pour la Franchise, les montants maximaux sont relativement vite atteints si – indépendamment du degré d'occupation – une partie du salaire peut être gardée à titre de Franchise. Ceci n'est toutefois le cas que dans peu de cantons. Pour le SI qui, en général, est bien plus grossièrement échelonné que la Franchise, les liens entre le montant maximal et les montants moyens effectivement versés est un peu plus visible.

Les exploitations de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale représentent la situation au mois butoir de décembre. Il s'agit là d'un instantané qui sous-estime les chances individuelles d'obtention, notamment dans les cas où les bénéficiaires de l'aide sociale ne touchent un supplément que pour une courte durée. Un certain correctif est offert par les **«taux d'obtention annuels»** calculés pour toutes les personnes qui ont été soutenues par l'aide sociale au cours d'une année civile. Contrairement à la perspective du mois butoir, la perspective annuelle tient compte de l'obtention de suppléments tout au long de l'année. Quatre services sociaux de villes suisses (Zurich, Bâle, Lucerne, Neuchâtel) ont effectué de telles exploitations spécialement pour cette étude. Celles-ci montrent que dans la perspective annuelle, les taux de Franchise et de SI sont entre environ deux cinquièmes et trois quarts plus élevés que dans la perspective du mois butoir. Ceci ne se répercute toutefois que dans une mesure limitée sur le taux de non-obtention, puisque dans la perspective annuelle, les obtentions multiples sont plus fréquentes: dans la perspective du mois butoir, les services sociaux de Zurich, de Bâle et de Neuchâtel présentent des taux de non-obtention de 60 à 70%, dans la perspective annuelle, ceux-ci se situent à 50% environ.

4 Pratique d'exécution dans les services sociaux

Ci-dessus, nous avons décrit la manière dont les cantons se sont approprié les dispositions des normes CSIAS (chapitre 2) ainsi que la fréquence et les montants des suppléments effectivement octroyés (chapitre 3). Les deux études se sont référées à l'ensemble de la Suisse. Ce qui est resté exclu, c'est le processus qui se situe entre les deux: la pratique d'exécution concrète dans les différents services sociaux. C'est à celle-ci que le présent chapitre s'intéresse en se focalisant sur deux questions: d'une part, il s'agit de reconstituer les **déroulements des procédures et les marges d'appréciation** au sein des services sociaux. D'autre part, nous essayerons de **lier les modèles de référence plus étroitement à la pratique concrète de l'octroi:** quelles sont les raisons qui expliquent les différences parfois énormes entre les taux d'obtention de certains suppléments?

La Suisse compte plus de mille services sociaux. Les cinq les plus grands parmi eux (Genève, Zurich, Lausanne, Bâle, Berne) totalisent près de 30% des bénéficiaires de l'aide sociale; plus de 500 parmi eux en revanche sont des services très petits qui, ensemble, ne sont compétents que pour 4% des bénéficiaires de l'aide sociale. Nous avons désigné **douze services sociaux** afin de reconstituer la pratique d'exécution au cours d'entretiens d'expert/es approfondis menés à l'aide d'un guide. Dans le choix de ces services, nous avons veillé à assurer une **hétérogénéité** suffisante. L'analyse n'a pas pour objectif d'obtenir des connaissances représentatives sur le plan statistique et pouvant être généralisées pour toute la Suisse. Il s'agit d'étudier la **diversité des possibles formes de mis en place** du système des suppléments et de mettre à jour les conditions cadre et les liens fonctionnels qui influencent l'exécution et la manière dont ils l'influencent.

Ainsi, dans le sens d'un «theoretical sampling», nous avons veillé à ce que les services sociaux choisis couvrent avec une fréquence appropriée les **caractéristiques** dans les domaines suivants:

- taille du service social (nombre de cas courants: <= 80, 81 jusqu'à 500, > 500)
- type de commune (centre urbain, ville centre d'une agglomération, commune d'agglomération, commune rurale)
- forme organisationnelle (communale, régionale, cantonale)
- région linguistique (Suisse alémanique, Suisse romande))

Le **tableau 7** décrit les services sociaux choisis sous forme anonymisée. Il contient également les taux d'obtention des trois suppléments. Lorsque les services sociaux ont considéré les valeurs de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale comme incorrectes, celles-ci ont été remplacées par des estimations approximatives. Les causes des taux différents liées à l'exécution sont présentées de manière détaillée dans les paragraphes 4.2.1 à 4.2.3.

Les entretiens ont été menés à l'aide d'un guide détaillé qui a été remis au préalable aux personnes interviewées pour la préparation de l'entretien (voir annexe). Dans la mesure du possible, nous avons choisi comme interlocuteur/trices des personnes qui exercent une fonction dirigeante et qui sont en même temps actives dans le conseil social ou du moins en contact étroit avec celui-ci. Ce sont souvent des responsables des services sociaux, dans les services sociaux très grands, parfois aussi les responsables de certains départements.

Tableau 7: Services sociaux choisis pour analyses détaillées de l'exécution

Service social	Nombre de cas courants	Type de commune	Forme organisationnelle	Région linguistique	Taux d'obtention			
					Franchise	SI	SMI	Non-obtentio
A	> 500	Centre urbain	cantonal	frç.	5%	73%	5%	18%
B	> 500	Centre urbain	communal	all.	16%	15%	3%	67%
C	81 à 500	Ville centrale d'une agglomé	communal	all.	22%	6%	aucun	73%
D	> 500	Ville centrale d'une agglomé	communal	frç.	20%	24%	aucun	59%
E	> 500	Ville centrale d'une agglomé	communal	all.	13%	21%	18%	48%
F	81 à 500	Ville centrale d'une agglomé	régional	frç.	22%	30%	92%	6%
G	81 à 500	Commune d'agglomération	régional	frç.	20%	15%	60%	10%
H	81 à 500	Commune d'agglomération	communal	all.	18%	22%	3%	60%
I	81 à 500	Commune rurale	régional	all.	10%	40%	25%	25%
J	<=80	Commune d'agglomération	communal	all.	17%	*	*	*
K	<=80	Commune rurale	communal	all.	16%	6%	0%	78%
L	> 500	Ville centrale d'une agglomé	régional	all.	13%	38%	24%	28%

Fond gris: estimation approximative, *taux d'obtention inconnu (taux SI élevé, pas de différence entre SI et SMI).
La somme des taux d'obtention peut dépasser les 100% du fait que certains bénéficiaires de l'aide sociale touchent parfois plusieurs suppléments.
Représentation: BASS

Ce chapitre présente les résultats de ces entretiens qui concernent la pratique d'exécution des services sociaux (les évaluations des personnes interviewées concernant le mode d'action des suppléments se trouvent au chapitre 5.2). L'analyse de l'exécution est divisée en deux parties:

■ **Procédures et conditions cadre:** Le chapitre commence par décrire les procédures et les conditions cadre institutionnelles, il s'intéresse ensuite à la communication vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide sociale (paragraphe 4.1.1), aux compétences décisionnelles au sein du service social (paragraphe 4.1.2), aux procédures de contrôle après octroi d'un supplément (paragraphe 4.1.3), à l'existence de normes internes (paragraphe 4.1.4) ainsi qu'à la question des doutes et des incertitudes qui peuvent apparaître lors de l'exécution dans son ensemble et la manière dont ceux-ci sont maîtrisés (paragraphe 4.1.5).
■ **Pratique d'exécution des différents suppléments**: Par la suite, nous présenterons pour chaque supplément séparément les principes selon lequel il est octroyé et les marges d'appréciation qui existent à cet égard (paragraphes 4.2.1 à 4.2.3). Après avoir discuté les taux de non-obtention (paragraphe 4.2.4) ainsi que le rapport entre les suppléments en tant qu'incitations positives et les réductions de prestations en tant qu'incitations négatives (paragraphe 4.2.5), nous essayerons ensuite, sur la base des différences observées dans la pratique d'exécution, de distinguer plusieurs types de caractéristiques du système des suppléments (paragraphe 4.2.6).

Le paragraphe 4.3 propose une **synthèse** des principaux résultats

4.1 Procédures et conditions cadre institutionnelles

4.1.1 Communication

Pour que la Franchise, le SI ou le SMI puissent déployer leur action incitative, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent savoir que ces prestations existent. Quelle est la manière dont les services sociaux communiquent ceci à leurs client/es?

La plupart des services sociaux interrogés rend tous les bénéficiaires de l'aide sociale attentifs aux prestations **lors de la déposition de la demande ou lors de l'entretien initial.** Certains services sociaux mentionnent les prestations sur des notices qui informent sur les conditions de l'obtention d'aide sociale et qui doivent parfois être signées par les demandeurs. D'autres informent exclusivement par voie orale.

Le moment précis dépend entre autres de la conception du processus de vérification et d'entrée. Parfois, de premières informations sont communiquées dès la déposition de la demande, parfois ce n'est que lors du calcul du premier budget pendant lequel on explique aux nouveaux client/es les prestations qu'ils obtiennent – ou n'obtiennent pas – et les raisons de l'obtention ou de la non-obtention. Le service social d'un centre urbain échelonne son information de manière délibérée: au début, ont ne communique aux client/es que de manière très générale que les prestations existent, lors des entretiens de conseil qui suivent, on explique et illustre le fonctionnement de celles-ci ad hoc.

L'importance d'une vaste information initiale ne doit toutefois pas être surestimée. Deux personnes interviewées font remarquer que les personnes qui font pour la première fois une demande d'aide sociale se trouvent souvent dans une situation d'exception et sous forte pression psychique. Elles sont confrontées en peu de temps à une multitude d'informations qui sont d'une importance cruciale pour elles. Les prestations à caractère incitatif ne sont qu'un élément parmi de nombreux autres. Plusieurs personnes interrogées sont unanimes à estimer que ce n'est qu'au fil du temps et après des expériences correspondantes que les bénéficiaires de l'aide sociale se familiarisent avec le système des suppléments.

Compte tenu de ce fait, **l'information ad hoc dans le cadre d'un processus de conseil personnel** est dès lors d'une importance cruciale. En dernière analyse, elle dépend dans une mesure non négligeable de la démarche individuelle et du style personnel du conseiller social/de la conseillère sociale. Comme les entretiens d'expert/es le montrent, on informe souvent dans un sens de «pilotage»: plusieurs personnes interviewées disent que dans le conseil social, les prestations ne sont évoquées que lorsque les client/es ont réellement une chance d'obtenir une telle prestation en changeant de comportement. Les conseillers sociaux/conseillères sociales communiquent l'information donc «par petits bouts» dans des situations dans lesquelles ils supposent que celle-ci est réellement déterminante pour l'action du client/de la cliente. Dans la discussion sur le budget, ils peuvent également indiquer les conséquences concrètes que des changements de comportement peuvent avoir pour le revenu disponible. Cette démarche a l'avantage d'être très concrète et d'éviter que les informations se perdent dans la nature par manque de lien avec le quotidien. Des inefficacités peuvent toutefois se produire lorsque les conseillers sociaux se trompent dans l'évaluation de la situation et retiennent des informations alors que celles-ci auraient de facto pu amener les client/es à changer de comportement.

Parfois, on minimise la complexité du système des suppléments pour le rendre plus compréhensible. Ainsi, plusieurs services sociaux choisis ne font **pas de différence entre le SI et le SMI** vis-à-vis de leurs client/es. Les personnes interviewées supposent que cette différenciation serait difficile à comprendre et ne créerait que de la confusion. Cette simplification est relativement facile à faire, puisque le montant le plus bas d'un SI correspond souvent à celui d'un SMI. De cette manière, le Supplément d'intégration devient de manière générale une incitation ou une reconnaissance de prestations qui témoignent d'une volonté de ne pas «s'abandonner» et de s'engager en faveur de son propre bien ou de celui d'autres personnes. Ainsi, la différence entre les prestations individuelles en faveur de l'intégration sociale ou professionnelle (SI) d'une part et, d'autre part, les autres prestations individuelles pour améliorer la situation personnelle (SMI) devient superflue.

L'un des services sociaux choisis a longtemps **renoncé à expliquer le système des suppléments.** Ceci était lié entre autres à la répartition des compétences décisionnelles. Il s'agit d'une petite commune d'agglomération dont le service social est dirigé essentiellement par une seule personne. Celle-ci devait faire approuver les budgets tous les ans par le conseil communal. Cette compétence décisionnelle du conseil communal était probablement la raison pour laquelle la personne interviewée intégrait les suppléments tacitement dans les budget sans les expliquer aux client/es ou les utiliser comme incitation motivante. La

décision du conseil communal est communiquée par écrit aux bénéficiaires de l'aide sociale, dans les entretiens de conseil qui suivent, elle n'est plus thématisée.

Selon les dires de la personne interviewée, pendant longtemps, pratiquement tous les ménages touchaient un supplément d'intégration d'un montant de 100 à 150 francs. Seul en cas de comportement non-coopératif, celui-ci était supprimé. Lors de l'approbation du budget 2014, la personne compétente au sein du conseil communal a cependant changé de cap en éliminant le supplément d'intégration des budgets. Le fait que les communes voisines octroient les suppléments d'intégration de manière nettement plus restrictive aura probablement joué un rôle. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'une partie des bénéficiaires a compris l'importance des suppléments d'intégration: ils se sont renseignés auprès du service social pour savoir ce qu'ils devaient faire pour obtenir le montant à nouveau. Mais ceci n'a rien changé à la communication de la part du service social: en raison du retournement de veste du conseil communal, la personne professionnelle concernée renonce toujours à informer les client/es activement sur les suppléments. Mais elle continue à inscrire au budget un supplément d'un montant relativement modeste en espérant que le conseil communal assouplira à nouveau sa pratique d'autorisation restrictive.

L'état des connaissances des bénéficiaires de l'aide sociale ne dépend toutefois pas unilatéralement de ce que les services sociaux communiquent. Les **ressources que les bénéficiaires de l'aide sociale apportent eux-mêmes** sont tout aussi décisives: par exemple leurs connaissances linguistiques, leur réseau social ou leurs capacités à se procurer des informations de manière autonome. De même, certains d'entre eux ont déjà touché de l'aide sociale à un moment antérieur ou à un autre endroit. Une personne interviewée souligne ce dernier point tout particulièrement. Elle explique que son service social connaît une immigration relativement forte de personnes indigentes d'autres régions qui sont ainsi déjà familiarisées avec les éléments incitatifs. Ceci donnerait souvent lieu à des discussions et des mécontentements: les personnes concernées ne comprendraient que difficilement que le système des incitations soit mis en place de manières différentes d'un service social à l'autre à l'intérieur du même canton.

4.1.2 Compétences décisionnelles

La compétence d'octroyer aux client/es une prestation à caractère incitatif est en règle générale auprès des **professionnel/les qui gèrent le cas.** Les instances supérieures sont sollicitées surtout en cas d'incertitudes ou de questions ouvertes; dans quelques services sociaux, on leur soumet systématiquement les propositions des professionnel/les qui gèrent le cas.

Les entretiens d'expert/es indiquent que les interventions correctives **d'autorités sociales** à composition politique peuvent déstabiliser. Comme nous l'avons montré dans le paragraphe 4.1.1, de telles incertitudes peuvent influencer la manière dont les suppléments sont communiqués aux client/es. Pour le dire de manière quelque peu pointue: plus les décisions de l'autorité politique sont incertaines, plus la communication vis-à-vis des clients est retenue. Mais ceci réduit également la fonction incitative potentielle des suppléments. Car celle-ci implique que les bénéficiaires de l'aide sociale sachent les répercussions que d'éventuels changements de comportement peuvent avoir sur le revenu disponible.

4.1.3 Contrôles

D'après la plupart des personnes interviewées, une prestation à caractère incitatif prononcée doit être **vérifiée une fois par mois –** en règle générale lors d'un entretien personnel avec les bénéficiaires de l'aide sociale. Dans les services sociaux concernés, cette obligation d'un entretien mensuel constitue un standard dont il est possible de s'écarter dans des cas justifiés. Les contacts sont plus fréquents en cas de situations très changeantes et incertaines. Les entretiens et les contrôles sont plus rares lorsque la situation en matière d'activité lucrative et les circonstances d'une unité de soutien sont qualifiées de stables. Un très

grand service social procède à des contrôles mensuels de la Franchise, mais les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent envoyer leurs documents nécessaires à cet effet par courrier et n'ont pas forcément besoin de se présenter personnellement.

Une minorité de services sociaux fait des **contrôles moins fréquents:** pour la Franchise, tous les quelques mois, pour le SI et le SMI une fois par an. Un schéma clair ne peut toutefois pas être constaté: ce groupe de services comprend tant des services communaux très petits que des services urbains plus grands.

De quelle manière les contrôles sont-ils effectués? Pour la Franchise, ils se font à l'aide des **certificats de salaire.** Une seule personne interviewée d'un petit service social communal mentionne qu'en cas de modifications de revenus en principe réguliers, elle a besoin des feed-back des bénéficiaires de l'aide sociale. Pour le SI, les services sociaux se basent, en dehors des **renseignements des client/es,** avant tout sur les **feed-back des organisations partenaires** qui organisent des programmes d'insertion professionnelle ou d'occupation: les services sociaux octroient le SI en principe pour la durée du programme et procèdent à des suppressions s'ils sont informés que les client/es n'y participent pas ou que de manière irrégulière.

4.1.4 Normes des services sociaux

Un peu plus de la moitié des services sociaux choisis dispose de **normes ou directives internes supplémentaires** qui sont en général édictées par l'autorité d'aide sociale compétente et qui règlent l'octroi des trois prestations pour le service social correspondant. Les caractères de ces documents sont différents: parfois, les normes reprennent principalement des normes cantonales en n'y apportant que des compléments minimes, parfois elles contiennent presque exclusivement des conditions d'exécution supplémentaires.

C'est également dans ces normes que l'on trouve souvent des dispositions concernant le calcul de la Franchise et du SI ainsi des descriptions et énumérations d'activités qui donnent droit à un SI ou – plus rarement – à un SMI. Dans quelques rares cas, on y indique pour chaque programme disponible le montant avec lequel une participation est honorée. Par ailleurs, le calcul des suppléments pour jeunes adultes est un sujet récurrent.

Des dispositions concernant le cumul de suppléments, l'octroi de suppléments en cas de maladie ou d'obtention de prestations d'assurances sociales, les processus d'examen, les compétences en matière d'octroi des suppléments ainsi que les éventuelles réductions sont plus rares. Dans un cas, l'autorité sociale a édicté des dispositions particulières, contraires aux normes cantonales, destinées à atténuer l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale.

4.1.5 Certitude dans l'exécution des normes

L'analyse des normes cantonales a montré que dans plusieurs points, on observe certaines imprécisions ou marges d'interprétation. Ceci vaut tout particulièrement pour la délimitation entre SI et SMI ainsi que pour la délimitation entre SMI et non-octroi (voir paragraphes 2.2.3 et 2.2.4). Une partie seulement des services sociaux connaît des dispositions complémentaires et ces réglementations ont elles aussi un degré différent de détails. C'est pourquoi nous avons demandé à toutes les personnes interviewées si dans leur service social, elles constatent l'apparition de doutes ou d'incertitudes dans l'exécution du système des suppléments et – si oui – de quelle manière elles gèrent ceux-ci. Seules deux personnes ont signalé des **difficultés majeures:**

■ Dans un centre social régional d'une certaine taille, les doutes sont fréquents, notamment chez les collaborateur/trices plus jeunes. Tant les collaborateurs que les responsables des secteurs souhaiteraient ten-

danciellement des règles plus précises. La direction du service social essaie de donner suite à ce souhait en édictant des normes internes et en accompagnant les assistants sociaux de manière relativement étroite.
■ Une grande incertitude marque la situation dans la commune d'agglomération plus petite – déjà mentionnée – pour laquelle l'autorité politique a éliminé le SI des budgets début 2014.

Les autres personnes interviewées signalent certes parfois des **incertitudes mineures** ou un besoin de clarification. Deux fois on fait remarquer que notamment dans le domaine des SMI, les assistants sociaux pratiquent des approches différentes qui doivent être discutées. Mais dans l'ensemble, ces différences sont limitées et considérées comme non problématiques. Les instruments permettant de maîtriser de telles situations et d'atteindre une mise en place aussi uniforme que possible du système des incitations sont, en dehors des normes internes, notamment les discussions de cas en équipe et le contrôle des décisions par les supérieurs. Un très grand service social dispose d'un état-major à part que les assistants sociaux peuvent consulter en cas d'hésitations. Les responsables de l'état-major constatent que dans le domaine des suppléments, les demandes de précisions sont peu fréquentes, alors que d'autres aspects du calcul du budget sont nettement plus délicats et présentent un besoin plus urgent de clarification.

Une autre personne interviewée exprime des préoccupations allant dans le même sens: elle fait remarquer que dans d'autres points du calcul du budget (p. ex. prestations circonstancielles), la marge d'appréciation est beaucoup plus large et que celle-ci peut souvent avoir des conséquences financières considérables. Compte tenu de ce fait, il s'agirait de garder les proportions lors de l'évaluation critique des incertitudes ou marges de manœuvre dans l'octroi des éléments incitatifs.

Néanmoins: compte tenu du fait que non seulement les normes CSIAS, mais également de nombreuses normes cantonales nécessitent une interprétation, l'assurance manifestée dans la pratique de la mise en place est remarquable. Ceci d'autant plus que les marges de manœuvre peuvent être utilisées de manières différentes. Mais il semble que de nombreux services sociaux ont réussi à établir dans la pratique une ligne qui est clairement reconnaissable pour les collaboratrices et collaborateurs et qui assure la **stabilité dans la mise en place du système des suppléments.** Quelques personnes interviewées qui ont assisté à l'introduction du système des suppléments il y a dix ans le confirment: au début**,** le besoin d'explications aurait été grand, mais aujourd'hui, ceci ne serait plus le cas.

Il faut toutefois signaler deux points qui relativisent légèrement ces appréciations: d'une part, nous avons interviewé exclusivement des **personnes dans des fonctions dirigeantes** qui sont co-responsables de la pratique de la mise en place à l'intérieur du service social. Il n'est pas exclu que les collaboratrices et collaborateurs qui gèrent les cas évalueraient la situation avec un peu plus de retenue. D'autre part, l'exemple du petit service social rural montre qu'un **petit nombre de cas** peu rendre difficile la formulation d'une pratique de mise en place explicite et uniforme. De nombreuses configurations fréquentes dans des services sociaux plus grands constituent ici des cas individuels et sont pris en compte en tant que tels. Vu de l'extérieur, on peut constater que certaines incertitudes dans l'application du système des suppléments existent et que les décisions découlent moins de principes généraux que de la particularité du cas individuel. Vu de l'intérieur du service social, ceci n'est cependant pas perçu comme un déficit et les besoins d'agir semblent peu nombreux. Lorsque dans la pratique du conseil ou dans le calcul du budget, des questions ouvertes apparaissent, la personne professionnelle compétente recourt au manuel cantonal qui lui fournit de bons services de guide.

Trois personnes interviewées finalement font remarquer qu'à l'intérieur de l'équipe de conseil, les marges d'appréciation ou les imprécisions du système des suppléments donnent moins matière à discussion que les **questions d'équité** qui se posent au sujet du système en tant que tel ou de certaines réglementations individuelles. Une personne interviewée d'un grand service social d'un centre urbain suppose que 20% à

30% de l'équipe de conseil – notamment les collaboratrices et collaborateurs de longue date – ont, pour des raisons de principe, une attitude sceptique vis-à-vis du système des suppléments. En revanche, les collaborateurs plus jeunes souhaiteraient souvent une mise en place plus rigoureuse du système. Deux autres personnes signalent des réglementations concrètes qui déclenchent des discussions sur l'équité au sein de leurs équipes. Il s'agit là des prestations trop généreuses pour les jeunes adultes, de l'échelonnement de la Franchise ainsi que des bases de calcul différentes du SI pour bénéficiaires de l'aide sociale avec ou sans problèmes d'addiction.

4.2 Octroi des différentes prestations à caractère incitatif

Ci-dessous, nous allons décrire de manière plus détaillée la manière dont les services sociaux choisis octroient les différentes prestations. Nous nous intéresserons tout particulièrement aux modalités de la mise en place du système des suppléments qui sont responsables des différences entre les taux d'octroi parfois prononcées d'un service social à l'autre. De même, nous nous interrogerons sur les domaines dans lesquels les services sociaux et leurs collaborateurs disposent de marges d'appréciation. A la suite de la discussion des trois suppléments, nous aborderons la question des client/es des services sociaux étudiés qui ne touchent pas de suppléments et du rapport entre les suppléments en tant qu'incitations positives et les réductions de prestations en tant qu'incitations négatives. Pour finir, nous essayerons de condenser les différences observées dans la mise en place du système des suppléments dans le but d'obtenir une typologie.

4.2.1 Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative

Dans les services sociaux choisis, le taux de bénéficiaires d'une Franchise se situe entre 5% et 22%. Les causes possibles de telles différences ont déjà été présentées au paragraphe 3.2.3. On peut exclure que la marge d'appréciation des assistants sociaux/assistantes sociales joue un rôle important à cet égard. De l'avis de pratiquement toutes les personnes interviewées, **la marge d'appréciation est très faible ou inexistante**. Leurs propos à cet égard sont très clairs et nets**.**

En dehors de ces appréciations sommaires, les entretiens ont thématisé plusieurs aspects de la Franchise pour lesquels les normes CSIAS et les dispositions cantonales en matière d'octroi de la Franchise laissent des marges de manœuvre. Ci-dessous, nous aborderons certains points de manière plus détaillée.

Délimitation de la Franchise par rapport au SI

Pour la plupart des personnes interviewées, la délimitation entre Franchise et SI est claire et ne laisse guère de marges de manœuvre. Deux personnes interviewées voient éventuellement une certaine ouverture dans la question du moment auquel un travail est considéré comme stage ou comme activité lucrative «normale».

Un seul service social régional fait exception en renonçant délibérément à des réglementations précises pour les **jeunes adultes.** La personne interviewée souligne que c'est un objectif essentiel de ne pas favoriser les jeunes adultes à l'aide sociale par rapport à ceux qui ne touchent pas d'aide sociale. Selon elle, les expériences ont montré que les réglementations rigides concernant le traitement des apprentissages professionnels et des stages ou le montant de ces suppléments pour jeunes adultes font plutôt obstacle à cet objectif. D'où la recherche de solutions individuelles.

Ce n'est que très rarement que les dispositions cantonales se prononcent sur le traitement des revenus provenant d'activités dans des **entreprises sociales ou programmes à salaire partiel** (voir paragraphe 2.2.2). Dans la mesure où les services sociaux pris en considération offrent à leurs client/es de telles possibilités de travail, ils accordent la plupart du temps une Franchise. Deux services sociaux du même canton

qui accordent à la place un SI justifient ce choix par les normes cantonales qui prescrivent clairement que la Franchise implique un salaire conforme au marché.

Les emplois à temps partiel ou les emplois dans des entreprises sociales largement répandus peuvent tout à fait contribuer à des différences dans les taux de Franchise des différents services sociaux. Parmi les services sociaux choisis, il s'en trouve un qui dans l'insertion professionnelle, mise principalement sur des missions auprès d'une entreprise sociale. Ceci a pour conséquence que la moitié environ des obtentions d'une Franchise est liée à de telles activité lucratives. En contrepartie, le taux de SI est considérablement inférieur à la moyenne (voir paragraphe 4.2.2).

Jeunes adultes

Comme l'analyse des normes cantonales l'a montré, plusieurs cantons ne se prononcent pas explicitement sur la manière dont les Franchises sur les revenu provenant d'une activité lucrative pour les jeunes adultes doit être définies (voir paragraphe 2.2.2). Parmi les services sociaux choisis, une bonne moitié se trouve dans de tels cantons (trois fois en Suisse romande, quatre fois en Suisse alémanique). Ceux-ci utilisent la marge de manœuvre de manières différentes, mais dans l'ensemble plutôt avec retenue. Plusieurs personnes interviewées signalent explicitement que dans l'octroi d'une Franchise, leur service social ne fait pas de différences en fonction de l'âge. Les normes internes d'un service social régional de la Suisse allemande rurale justifient ceci par le fait que les suppléments octroyés dans le canton sont déjà passablement bas et qu'en cas de réduction ultérieure, il est à craindre que l'incitation au travail pour les jeunes adultes disparaisse.

Ceci ne permet toutefois pas à conclure que les personnes interviewées considèrent le calcul de la prestation en faveur des jeunes adultes comme non problématique. Certaines y voient au contraire l'un des défis majeurs du «finetuning» du système des suppléments.

Bas salaires

Selon les personnes interviewées, les revenus irréguliers, fluctuants ou marginaux ne posent pas de difficultés pour le versement de Franchises, du moins pas lorsqu'ils proviennent d'un rapport d'employé/e. Les certificats de salaire établis dans de tels cas sont déterminants pour l'octroi d'une Franchise.

Limites minimales

De nombreux cantons disposent de limites minimales pour la Franchise. Comme les entretiens d'expert/es le montrent, les revenus provenant d'une activité lucrative inférieurs à cette limite peuvent parfois être gardés dans leur intégralité, parfois, ils peuvent même être augmentés jusqu'à hauteur de cette limite. Du fait que la plupart du temps, le montant minimal est de 100 francs, éventuellement de 200 francs par mois, ces différences n'ont que des conséquences infimes (voir à ce sujet également paragraphe 2.2.2).

Les limites minimales pour la Franchise jouent un rôle plus important lorsqu'elles sont fixées à un montant nettement supérieur. Sur le plan cantonal, ceci est le cas à Genève, où la Franchise n'est octroyée qu'à partir d'un taux d'activité de 50% (la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale avec un taux d'activité plus faible touchent un SI pour le respect d'un contrat d'insertion). Comme un entretien d'expert l'a montré, de telles limites peuvent également devenir une habitude dans la pratique de certains services sociaux. Dans les exemples choisis, ceci est le cas d'un service social de taille moyenne – déjà mentionné – qui mise très fortement sur le principe de la contre-prestation et qui oblige les bénéficiaires de l'aide sociale si possible à exercer une activité dans une entreprise sociale. Pour ces missions, ils touchent une Franchise, mais ce droit n'existe qu'à partir d'un taux d'activité de 50% (80 heures par mois). Pour les bénéficiaires de l'aide sociale avec un revenu provenant d'une activité lucrative «normale», cette limite ne vaut pas.

Personnes exerçant une activité indépendante

Dans la mesure où les normes cantonales contiennent des dispositions concernant les revenus provenant d'une activité lucrative indépendante, celles-ci sont très hétérogènes (voir paragraphe 2.2.2). Ceci est confirmé également par les entretiens d'expert/es: selon le service social, les personnes exerçant une activité indépendante touchent une Franchise, un SI ou un SMI. C'est notamment pour les solutions avec Franchise ou SI que les personnes interviewées soulignent que leur service social n'octroie la prestation qu'à condition que l'indépendance soit durable ou qu'il existe une réelle chance de sortir de l'aide sociale par ce biais.

La personne interviewée d'un service social qui honore l'activité lucrative indépendante avec un SMI peut tout à fait imaginer d'autres solutions. Pour elle qui voit le SMI d'une manière générale d'un œil sceptique, l'octroi d'une Franchise serait également envisageable.

4.2.2 Supplément d'intégration

Dans les services sociaux choisis, la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans qui, selon les statistiques de l'OFS, touchent un supplément d'intégration est de 6% à 73%. En regroupant les services sociaux dans des catégories, on obtient à peu près la répartition suivante:[101]

- taux d'obtention d'un SI inférieur à 10%: deux services sociaux
- taux d'obtention d'un SI entre 15% et 30%: six services sociaux
- taux d'obtention d'un SI de 40% environ: deux services sociaux
- taux d'obtention d'un SI de 70% environ: un service social

Pratiquement toutes les personnes interviewées indiquent qu'en octroyant un SI, leur service social poursuit exactement les objectifs définis dans les normes CSIAS, à savoir de récompenser les bénéficiaires de l'aide sociale qui s'engagent en faveur de leur intégration professionnelle et sociale ou de celle de leurs proches. Ce n'est que dans un seul service social avec un taux d'obtention d'un SI très élevé que l'objectif est explicitement plus large et que le SI reconnaît d'une manière générale des prestations visant à améliorer ou à stabiliser la situation existante.

Malgré cet objectif largement uniforme, la pratique concrète diverge toutefois très fortement. Dans quels points ceci est-il le cas? Nous chercherons d'abord des explications générales et approfondirons ensuite deux aspects: l'importance des activités d'utilité publique pour l'obtention d'un SI ainsi que l'offre de programmes appropriés et leur accessibilité. Pour finir, nous évaluerons la marge d'appréciation dont les assistants sociaux /assistantes sociales bénéficient dans l'octroi d'un SI.

Causes des différences entre les taux d'obtention d'un SI

L'analyse des normes cantonales et les entretiens d'expert/es montrent qu'il existe trois situations dans lesquelles la plupart des services sociaux accordent un SI. Celles-ci constituent en quelque sorte le **«cas normal»** ou la base de départ pour la comparaison entre les taux d'obtention:

- accomplissement d'une formation
- participation à des programmes ou des mesures de qualification (p. ex. cours de langue) visant l'intégration professionnelle ou sociale
- familles monoparentales avec au moins un enfant en bas âge (jusqu'à deux ou trois ans)

[101] Ne figure pas dans cette énumération un petit service social d'une commune d'agglomération qui, début 2014, a fortement changé sa pratique en matière d'octroi de suppléments d'intégration ne faisant de facto plus la distinction entre SI et SMI.

Les exemples étudiés font conclure à un **taux d'obtention d'un SI d'environ 15% à 30%.** La fourchette s'explique entre autres par des «réglementations détaillées» différentes, par exemple en ce qui concerne les salaires d'apprenti. S'y ajoutent d'éventuelles différences dans la composition des bénéficiaires de l'aide sociale.

Deux services sociaux présentent des **taux d'obtention nettement plus bas de moins de 10%**. Ceux deux services sociaux ont ceci en commun qu'ils ne connaissent pas de SI pour les familles monoparentales et qu'ils font preuve de retenue dans l'affectation à des programmes d'occupation et d'insertion professionnelle. Dans l'un des cas – dans une petite commune rurale -, cette retenue est due aux finances limitées: les places dans des programmes ne sont mises à disposition que si l'utilité de la participation ne fait pas de doute. Dans l'autre cas, le service social poursuit – comme mentionné déjà dans un autre contexte – une sorte de politique de «workfare» dans la mesure où il oblige les clientes et clients à travailler si possible dans une entreprise sociale sur place. Cette activité est récompensée par une Franchise. En revanche, d'autres programmes d'occupation ou d'insertion professionnelle récompensés par un SI jouent un rôle secondaire.

Trois services sociaux ont un **taux d'obtention d'un SI relativement élevé entre 40% et 70%.** Ces taux ont deux causes principales:

■ **Contrats d'insertion**: Le service social d'un centre urbain utilise le SI délibérément à une échelle très large. En principe, tous les bénéficiaires de l'aide sociale qui concluent un contrat d'insertion et qui respectent celui-ci touchent un SI. Les contrats d'insertion ne prévoient pas seulement des mesures d'intégration professionnelle ou sociale, ils comprennent par principe toutes les activités visant à améliorer ou à stabiliser la situation personnelle. En peuvent également faire partie par exemple une thérapie ou la recherche d'un logement. Par la suite, le taux d'obtention d'un SI se situe à quelque 70%.

■ **Recherche d'un emploi et coopération**: Deux services sociaux accordent un SI également aux bénéficiaires qui cherchent activement un emploi ou qui coopèrent avec des institutions externes, telles les ORP ou les offices AI, afin de changer leur situation. La comparaison avec les «cas normaux» suggère que ceci est une cause importante du taux relativement élevé d'obtention d'un SI. Dans l'un des deux services sociaux, les personnes à la recherche d'un emploi représentent près de la moitié des bénéficiaires d'un SI. Les taux de SI des deux services sociaux sont de quelque 40%.

En considérant le système des suppléments dans son ensemble, on doit toutefois apporter une certaine relativisation: les activités dont la prise en compte aboutissent à un taux d'obtention d'un SI supérieur à la moyenne sont souvent récompensées par des montants modestes qui ne se distinguent pas d'un SMI. Compte tenu de ce fait, les taux d'obtention d'un SI ne permettent pas à eux seuls d'évaluer si les services sociaux concernés se situent dans le segment inférieur ou supérieur en matière d'octroi d'un SI. A cet effet, il faut considérer les SI et les SMI conjointement.[102]

Activités individuelles d'utilité publique

Les normes cantonales décrivent parfois de manière détaillée les activités d'utilité publique qui donnent droit à un SI. En analysant ces normes, nous avons donc supposé que la reconnaissance et la récompense

[102] Cette réserve concerne avant tout les deux services sociaux mentionnés en dernier qui accordent le SI également pour la recherche d'un emploi et la coopération avec d'autres institutions. Le service social qui octroie le SI pour les contrats d'insertion accorde en général un montant plus élevé. En principe, les assistants sociaux auraient la possibilité de réduire le montant si les contrats ne sont pas entièrement respectés, Mais selon les personnes interviewées, de telles réductions sont une exception, soit on verse le SI dans son l'intégralité, soit on ne le verse pas du tout.

de telles activités constituent un levier important qui décide du volume du taux de SI (voir paragraphe 2.2.3). En effet, cette pratique semble ouvrir d'importantes possibilités de générer un droit à un SI indépendamment des programmes ou mesures formels.

Les entretiens d'expert/es montrent toutefois que cette supposition est erronée. Toutes les personnes interviewées ont été interrogées sur la fréquence à laquelle leurs services sociaux octroient un SI pour des activités individuelles servant le bien commun – p. ex. travaux d'utilité publique, aide de voisinage ou soins de proches. Elles sont unanimes à estimer que cette **proportion est faible, voire inexistante.** Les raisons mentionnées sont les suivantes:

■ De nombreux bénéficiaires de l'aide sociale cherchent également dans des conditions défavorables un emploi ou du moins une reconnaissance d'une activité liée au marché du travail. Plusieurs personnes interviewées pensent que l'intérêt pour les travaux d'utilité publique est faible, puisque pour les personnes concernées, cela reviendrait à avouer tacitement qu'elles n'arrivent plus à sortir de l'aide sociale.
■ Plusieurs personnes interviewées admettent que leurs services sociaux n'accordent eux non plus une grande priorité aux activités d'utilité publique. Ils essaient d'abord de renforcer les ressources de leurs client/es de manière à ce que ceux-ci réussissent à rejoindre le premier marché du travail ou à améliorer leur intégration sociale. Une personne interviewée dit en substance qu'un SI est octroyé pour des activités d'utilité publique s'il n'y pas «mieux à faire». Un conflit latent par rapport au but de l'intégration existe notamment dans le cas de soins de personnes proches dont on soupçonne que dans des cas individuels, ils sont réclamés également par des bénéficiaires de l'aide sociale qui souhaitent éviter des efforts d'intégration renforcés.
■ De nombreuses activités d'utilité publique sont liées à des exigences relativement élevées – par exemple les soins de personnes âgées ou la prise en charge d'enfants. Les bénéficiaires de l'aide sociale qui pourraient y répondre sont souvent déjà engagées dans d'autres programmes d'occupation et d'insertion professionnelle.
■ Les activités individuelles d'utilité publique supposent de solides liens sociaux ainsi qu'une certaines assurance et inventivité. Or, de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale ne disposent a priori pas de ces ressources. Ils ne trouvent ou ne développement pas par eux-mêmes une telle activité, mais ils doivent y être accompagnés.
■ Les activités bénévoles sont souvent exercées à faible taux qui, selon le service social, ne donnent pas droit à un SI, mais uniquement à un SMI.
■ Du point de vue des personnes interviewées, les activités d'utilité publique sont problématiques dans la mesure où il est difficile à vérifier si les prestations ont effectivement été fournies.

Les exemples font donc fortement supposer que ce ne sont pas les activités d'utilité publique qui déterminent le niveau bas ou élevé du taux de SI d'un service social. D'autres activités exercées en dehors des programmes ou mesures de qualification formels semblent être plus déterminantes pour l'octroi d'un SI. Comme nous l'avons montré dans les paragraphes précédents, ceci vaut tout particulièrement pour la recherche d'un emploi, mais également pour la coopération avec des services externes ou des efforts généraux pour améliorer la situation.

Programmes

La participation à un programme d'insertion professionnelle ou sociale est quasiment la voie royale qui donne droit à un SI. Elle est considérée dans tous les services sociaux comme une activité justifiant un SI. Notamment pour les services sociaux qui, à d'autres égards, n'octroient les SI qu'avec retenue, il se pose la question si l'offre de places est suffisante. Sinon, cela pourrait signifier que certaines personnes sont pri-

vées d'accès à un SI bien qu'elles soient disposées à fournir des prestations d'intégration professionnelle ou sociale correspondantes.

C'est pour cette raison que nous avons interrogé toutes les personnes interviewées sur la fréquence à laquelle elles sont confrontées à la situation d'être dans **l'impossibilité fournir des places appropriées dans des programmes d'intégration professionnelle ou sociale** aux personnes qui serait disposées à y participer. Les réponses donnent un tableau principalement positif. A l'exception d'une petite commune rurale qui a des problèmes de financement, aucune personne interviewée ne fait état de problèmes majeurs. Les éventuels goulots d'étranglement ou lacunes dans l'offre ne semblent concerner qu'une petite minorité de bénéficiaires de l'aide sociale:

■ Deux personnes interviewées de services sociaux urbains constatent que, selon leurs expériences, il est impossible de trouver une offre appropriée pour quelque 5% à 10% des client/es. Parfois, des candidat/es sont refusés par les organisateurs de programmes, parfois il s'agit de cas très différenciés et particuliers – dans ce contexte, on mentionne les bénéficiaires de l'aide sociale hautement qualifiés.
■ Les personnes interviewées ont souvent fait l'expérience qu'il n'est pas possible de trouver d'emblée une offre «taillée sur mesure» ou que certaines attentes sont inévitables pour d'autres raisons (p. ex. fréquence de l'organisation du programme). En partie, les services sociaux meublent ces attentes en adressant les client/es d'abord à une offre immédiatement disponible et en cherchant un changement aussi rapide que possible.

Lorsqu'il n'y pas d'offre appropriée – et que les bénéficiaires de l'aide sociale ne fournissent pas d'autre prestation donnant droit à un SI – la plupart des services sociaux renoncent à l'octroi d'un SI. Une seule personne interviewée a signalé que le SI est payé lorsque les client/es sont disposés à participer, mais que le service social ne parvient pas à mettre à disposition une place dans une offre appropriée. Un autre service social octroie un SMI pendant le temps d'attente.

Ces appréciations sont globalement plus positives que celles exprimées par les offices cantonaux des affaires sociales dans le cadre du **monitoring CSIAS.** Là, 11 offices cantonaux des affaires sociales ont signalé que tous les services sociaux ne trouvent pas toujours une offre d'intégration appropriée. Tendanciellement, il s'agit là plutôt de cantons avec des régions rurales étendues; par ailleurs, c'est justement dans ces régions-là qu'on constate explicitement un déficit. Les causes suivantes peuvent être responsables de ces différences:

■ Parmi les services sociaux choisis ici, deux se trouvent dans des régions rurales et aucun en situation particulièrement périphérique. Pour obtenir des affirmations solides concernant la situation en zone rurale, il faudrait augmenter le nombre d'interviews correspondantes.
■ Les offices cantonaux des affaire sociales ont une vision plus comparative que les responsables ou les collaborateur/trices de services sociaux individuels. Il est possible que dans une vision plus globale, on remarque des lacunes dans l'offre destinée à des groupes de personnes qui, du point de vue des services sociaux individuels, ne sont pas perçues comme participants potentiels à des programmes d'intégration.
■ L'évaluation de l'offre dépend de l'approche poursuivie par les services sociaux. S'il s'agit de promouvoir de manière optimale les ressources des bénéficiaires de l'aide sociale, les lacunes dans l'offre sont remarquées bien plus facilement que si la participation à un programme a pour but d'amener les bénéficiaires de l'aide sociale à fournir une contre-prestation quelle que soit la définition de celle-ci.
■ Il est possible que des centres urbains soient plus souvent confrontés à des cas particulièrement complexes ou encore à des bénéficiaires de l'aide sociale hautement qualifiés et que les lacunes correspondantes dans l'offre soient perçues plus fortement.

Lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale touchent un SI pour leur participation à un programme d'intégration professionnelle ou sociale, il se pose la question de la **situation après la fin du programme**: le SI sera-t-il alors supprimé – s'agit-il donc d'une prestation qui, en règle générale, ne peut être obtenue que pendant une période limitée? Ou est-il possible que certaines personnes puissent compter sur un SI versé de manière continue?

A cet égard, les services sociaux choisis ont des approches différentes:

■ Dans les services sociaux qui récompensent également les efforts individuels en faveur de l'insertion dans le marché du travail ou de l'amélioration de la situation personnelle avec un SI, la «question de la suite» à la fin du programme se pose de manière moins urgente: ils ont tout à fait des possibilités de reconduire le SI pour d'autres raisons. Parfois, ce prolongement est toutefois lié à une réduction du montant puisque la participation à des programmes est souvent récompensée par des montants plus élevés que les activités individuelles.

■ Plusieurs personnes interviewées soulignent que dans leur service social, il est facilement possible de prolonger la participation à un programme ou de passer à un nouveau programme. Selon elles, il ne devrait pas arriver qu'un SI soit supprimé du fait que des participations continues à des programmes ne sont plus financées après une certaine durée. A cet égard, les personnes interviewées ont une légère préférence pour une certaine variété de programmes. De l'avis d'une des personnes interviewées, les client/es qui restent longtemps dans le même programme devraient y trouver un emploi fixe, dans le cas contraire, un changement est indiqué. Par ailleurs, les programmes devraient être adaptés à la situation: en cas de participation prolongée, les programmes «plus légers» avec des structures de jour simples sont tendanciellement plus appropriés que les mesures de qualification qui demandent un accompagnement intense et qui sont plus coûteux.

■ Dans certains services sociaux, la durée maximale de la participation à un programme est limitée (p. ex. à un an) et les activités individuelles ne sont pas récompensées par un SI ou seulement avec beaucoup de retenue. Dans ce cas, l'obtention d'un SI – contrairement à celle d'une Franchise – peut en effet être structurellement limitée, la prestation ne peut être obtenue que pendant une période maximale définie.

Marge d'appréciation

Les personnes interviewées estiment que la marge d'appréciation dont disposent les assistants sociaux dans l'octroi d'un SI et **plutôt plus large que pour la Franchise.** Ceci dit, la retenue qu'un service social pratique ou ne pratique pas dans l'octroi des SI joue un rôle considérable. Si le SI reste limité aux participations aux programmes, aux formations et aux familles monoparentales, la marge de manœuvre est en principe étroite. D'autres services sociaux qui octroient le SI pour un éventail plus large d'activités soulignent les points suivants:

■ Dans le service social qui octroie le SI pour le respect de **contrats d'insertion,** la personne interviewée voit la marge d'appréciation principalement dans les possibles sanctions qui peuvent être prises en cas de respect insuffisant du contrat.

■ La personne interviewée d'un service social régional qui octroie le SI pour **la recherche d'un emploi et pour la coopération avec d'autres institutions** identifie la plus grande marge de manœuvre dans ce domaine. Elle fait remarquer que si pour la recherche d'un emploi, on respecte formellement le critère des dix candidatures par mois qui est appliqué également par les ORP, dans la pratique, on n'hésite toutefois pas à s'en écarter, puisqu'en dernière analyse, l'essentiel c'est que les efforts de recherche soient ciblés. C'est pour cette même raison que la coopération avec des services externes ne serait pas simplement mesurée au nombre des rendez-vous convenus et respectés.

■ La marge d'appréciation en matière de **SI pour familles monoparentales** est appréciée différemment. Plusieurs personnes interviewées ne voient pas de marge dans ce domaine. D'autres font remarquer que sous l'angle du bien de l'enfant, il peut être justifié de continuer à accorder le SI au-delà de la limite d'âge des enfants.
■ Un service social ouvre – comme déjà mentionnée – aux travailleurs sociaux des marges de manœuvre avant tout dans le traitement des **jeunes adultes.** A la place des règles fixes, on préfère les solutions individuelles qui trouvent un équilibre approprié entre la récompense des efforts d'intégration et un traitement financier privilégié des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport aux autres jeunes adultes.

4.2.3 Supplément minimal d'intégration

Parmi les services sociaux choisis, neuf disposent d'un Supplément minimal d'intégration.[103] Les taux d'obtention se répartissent comme suit:

■ taux d'obtention d'un SMI de moins de 10%: quatre services sociaux
■ taux d'obtention d'un SMI entre 15% et 25%: trois services sociaux
■ taux d'obtention d'un SMI de plus de 60%: deux services sociaux

Afin de ne pas trop prolonger les entretiens, nous n'avons pas traité la plausibilité de ces taux d'obtention comme une question à part, mais nous l'avons thématisée dans le contexte des taux de non-obtention.

L'analyse des normes CSIAS (voir chapitre 1.1) et des normes cantonales (voir chapitre 2.2) a montré que les **critères d'octroi et les objectifs poursuivis par le SMI sont parfois complexes** et potentiellement ambivalents: selon les normes CSIAS, le SMI implique qu'une personne n'est pas en mesure de fournir une prestation donnant droit à un SI. Cette incapacité peut avoir des causes tant objectives (p. ex. manque d'offres) que subjectives (p. ex. mauvaise santé). En outre, la personne doit prouver qu'elle s'engage en faveur de l'amélioration de sa situation. Et finalement, lors de l'élaboration des normes, certains acteurs ont estimé que la coopération avec les autorités d'aide sociale suffit déjà à accorder un SMI (voir paragraphe 2.1.2). Cette position n'est s'est toutefois pas traduite par une formulation explicite dans les normes.

L'analyse des normes cantonales a fait ressortir que ces critères sont pondérés de manières différentes. Les entretiens d'expert/es confirment cette impression. Dans la pratique, les critères d'octroi divergents ne peuvent guère être évalués sur un pied d'égalité et de manière exhaustive. Leur complexité a tendanciellement pour conséquence **la mise en avant d'un seul aspect**: la récompense des prestations personnelles, la garantie d'équité ou la sanction de comportements non coopératifs. Ci-dessous, nous nous intéresserons plus en détail à ces trois fonctions en montrant également les marges d'appréciation qui existent selon la fonction.

SMI en tant que sanction de comportements non-coopératifs

Lors des entretiens, nous avons soumis aux personnes interviewées deux positions contradictoires en matière d'octroi du SMI:

■ Position a): Une personne qui ne touche ni une Franchise ni un SI doit obtenir par principe un SMI. Le SMI n'est refusé que si une personne ne coopère pas ou enfreint certaines règles d'une autre manière.
■ Position b): Une personne qui ne touche ni une Franchise ni un SI n'a pas pour autant un droit de principe à un SMI. Le SMI n'est accordé que si la personne répond à certains critères.

---

[103] Deux services sociaux ne connaissent pas de SMI, un service social ne distingue de facto pas entre SMI et SI.

Selon les personnes interviewées, trois des neuf services sociaux avec un SMI partagent la position a. Dans le détail, on observe toutefois des **différences dans le droit et dans la procédure qui marquent également le caractère du SMI**: dans deux services sociaux, les bénéficiaires de l'aide sociale ont d'emblée et «automatiquement» droit à un SMI sans examen plus détaillé. Ainsi, le SMI a tendance à perdre son rôle d'incitation positive et à devenir un instrument de sanction. Dans le troisième service social, on examine d'abord si une personne est en mesure de fournir une prestation «justifiant un SI». Ce n'est qu'en cas de résultat négatif de cet examen que les personnes faisant preuve d'un comportement coopératif touchent un SMI. Ainsi, le caractère d'incitation du SMI reste plus fortement conservé.

Les différences dans la pratique d'octroi influencent la **marge d'appréciation** – pas tant sur le plan de son étendue que sur celui du moment auquel elle entre en jeu. En effet, en cas d'octroi «automatique», les assistants sociaux/assistantes sociales n'ont tout d'abord pas de marge d'appréciation. Celle-ci ne s'ouvre que plus tard, quand il s'agit d'examiner si le SMI doit être réduit à des fins de sanction. En revanche, l'octroi d'un SMI suite à l'examen relatif au SI exige directement une décision basée sur l'appréciation: on évalue sur les bases des expériences antérieures avec les client/es, si ceux-ci sont des client/es «coopératifs» et touchent un SMI ou non.

Bien que dans les trois services sociaux, les obstacles à surmonter pour obtenir un SMI soient bas, les **taux de SMI** divergent considérablement – ils se situent dans une fourchette de quelque 25% à 90%. Ceci principalement pour deux raisons: d'abord, la possibilité ou non de cumuler le SMI avec d'autres suppléments et les conditions d'un éventuel cumul jouent un rôle. Deuxièmement, la fréquence à laquelle le SMI est octroyé dans le service social concerné est importante en cas de pratiques restrictives en matière de cumul.

SMI uniquement pour des prestations personnelles spécifiques

Les services sociaux qui lient l'octroi du SMI à des critères allant au-delà de la simple coopération (position b) peuvent être divisés en deux groupes: le premier groupe, qui se trouve au centre de ce paragraphe, comprend 4 services sociaux qui demandent une **prestation personnelle** spécifique pour octroyer un SMI. A une exception près, tous ces services sociaux présentent des taux d'obtention d'un SMI inférieur à 10%.

L'évaluation de la **marge d'appréciation** est ambivalente: théoriquement, elle est très large, puisqu'il est quasiment impossible de distinguer une fois pour toutes les prestations «qui vont de soi» des prestations «particulières» pour stabiliser ou améliorer la situation personnelle. Ceci se montre également dans les entretiens d'expert/es: ainsi, une personne interviewée a beaucoup de réticences à octroyer un SMI pour des consultations médicales ou une candidature pour un emploi. Pour elle, les bénéficiaires de l'aide sociale sont censés respecter les dispositions d'autres institutions et faire preuve d'un minimum de soucis d'eux-mêmes sans récompense particulière – en contrepartie, le montant du forfait pour l'entretien doit être suffisant pour que la personne concernée n'ait pas besoin de suppléments récompensant de telles activités pour couvrir ses besoins vitaux. D'autres personnes interviewées ne voient les choses pas du même œil en qualifiant de telles activités au moins de potentiellement «justifiant un SMI».

Dans la pratique, cette zone grise a pour effet qu'en cas de doute, les professionnel/les responsables de la gestion du cas font preuve d'une certaine retenue dans l'octroi de SMI. Si plusieurs personnes interviewées constatent que la fourchette de «pratiques d'octroi» dont disposent leurs collaboratrices et collaborateurs est la plus large pour le SMI, elles sont toutefois unanimes quant à la prépondérance des démarches restrictives. Dans un très grand service social, une certaine incertitude se manifeste aussi dans le fait que les demandes de précisions en matière de SMI adressées aux supérieurs sont nettement plus nombreuses que celles concernant la Franchise ou le SI. Par ailleurs, dans le cadre du controlling, il arrive

plus souvent que des questions «venant d'en haut» s'intéressent aux raisons pour lesquelles dans certains cas, l'octroi d'un SMI a été refusé. Une autre personne interviewée constate en matière de SMI une marge de manœuvre considérable qui existe toutefois surtout en théorie. Dans la pratique, les collaboratrices et collaborateurs ne l'utiliserait que très peu.

SMI en cas de ressources insuffisantes pour une prestation d'intégration

Les deux autres services sociaux qui lient l'octroi du SMI à des critères particuliers (position b) procèdent de manière inverse: ils ne demandent pas en premier lieu une prestation personnelle, mais la preuve que les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas en mesure de fournir une prestation «justifiant un SI». Dans l'octroi du SMI, c'est donc l'**«idée de l'équité»** qui domine: les personnes dont les possibilités d'action sont déjà réduites ne doivent pas de surcroît en être punies.

Les deux services sociaux ont en commun qu'ils octroient le SI pour un éventail relativement large d'activités et qu'ils présentent dès lors des taux de SI relativement élevés. Ceci ne devrait pas être un fruit du hasard: ce n'est que dans ces conditions qu'il est raisonnable de concentrer l'octroi du SMI sur les bénéficiaires de l'aide sociale souffrant de problèmes de santé ou d'autres atteintes. Sinon, un octroi restrictif du SI recèlerait le risque de nouvelles injustices: les personnes aux faibles ressources personnelles serait tendanciellement privilégiées par rapport aux autres bénéficiaires de l'aide sociale qui s'engagent – en dehors des programmes et mesures formels – en faveur de l'amélioration de leur situation et qui, en raison du caractère informel de ces activités, seraient privés d'un SI.

Il est intéressant de noter que les personnes interviewées des deux services sociaux jugent la **marge d'appréciation** des assistants sociaux très différemment. Dans le premier cas, la marge d'appréciation est quasiment inexistante du fait que la question est «médicalisée» et que le jugement est délégué à des spécialistes externes: pour obtenir un SMI, il faut présenter un certificat médical attestant l'incapacité de travail. Dans le deuxième cas en revanche, c'est aux assistants sociaux/assistantes sociales de décider; aux cours d'un processus de plusieurs mois, ceux-ci doivent examiner si les bénéficiaires de l'aide sociale disposent de suffisamment de ressources pour conclure un contrat d'insertion («justificateur d'un SI») et d'être mesurés, lors de l'octroi de suppléments, à leur respect de celui-ci. Si les assistants sociaux arrivent à la conclusion que les ressources n'y suffisent pas, ils octroient un SMI. Dans cette évaluation des ressources, les assistants sociaux disposent d'une marge d'appréciation considérable.

4.2.4 Taux de non-obtention

Chaque service social a un certain nombre de client/es dès16 ans qui ne reçoivent ni une Franchise ni un SI ni un SMI. Nous désignons la proportion de ces personnes par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans de taux de non-obtention. En subdivisant les services sociaux choisis en groupes, on obtient la **répartition** suivante**:**[104]

- taux de non-obtention inférieur à 10%: deux services sociaux
- Taux de non-obtention entre 15% et v0%: trois services sociaux
- taux de non-obtention aux environs de 50%: un service social
- taux de non-obtention entre 60% et 80%: cinq services sociaux

[104] N'est pas prise en considération ici la petite commune d'agglomération qui a connu début 2014 un changement de cap important en matière d'octroi du SI.

Comment expliquer ces taux différents de non-obtention? Et quels sont, d'après l'évaluation des personnes interviewées, les bénéficiaires de l'aide sociale qui doivent se passer d'un supplément? Sur la base des entretiens d'expert/es, on peut distinguer trois schémas qui sont détaillés ci-dessous.

Non-obtention à titre de sanction

Deux services sociaux octroient le SMI de manière «automatique», à savoir sans exiger une attestation d'une prestation personnelle particulière ou d'une atteinte à la santé. Dans l'un des services sociaux, celui-ci est accordé par principe à tous les bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans qui ne touchent ni une Franchise ni un SI. Dans ces services sociaux, la suppression du SMI a le caractère d'une sanction. D'après les personnes interviewées des deux services sociaux, les non-bénéficiaires sont exclusivement des personnes dont le SMI a été supprimé en raison d'un manque de coopération (ou d'infractions majeures).

Les taux de non-obtention de ces services sociaux peuvent s'élever jusqu'à 10%.

Non-obtention pour raison de sanctions ou de vérifications

Trois services sociaux présentent des taux de SI plutôt élevés entre près de 40% et 70%. Le SI couvre dès lors un éventail relativement large d'activités. Dans ces services sociaux, l'obtention d'un SMI n'est pas liée à l'attestation d'une prestation personnelle particulière, il est octroyé pour des considérations d'équité ou pour récompenser un comportement coopératif. Le SMI n'est toutefois pas accordé «automatiquement» dès le début de l'obtention d'aide sociale, mais seulement après des vérifications correspondantes.

D'après les explications concordantes des personnes interviewées, les non-bénéficiaires sont composés principalement de deux groupes: premièrement, de personnes qui s'opposent à une coopération, deuxièmement, de chômeurs qui viennent d'entrer à l'aide sociale et dont les capacités et possibilités de fournir une prestation «justifiant un SI» sont en train d'être examinées. Une personne interviewée mentionne comme groupe supplémentaire les bénéficiaires de l'aide sociale qui, pendant le temps d'attente d'une participation à un programme, ne touchent pas encore de SI.

Les taux de non-obtention de ces services sociaux se situent entre 15% et 30%.

Non-obtention pour absence d'une prestation personnelle

Les six autres services sociaux ont des taux de SI inférieurs à 25%. Deux d'entre eux ne connaissent pas de SMI, les autres lient l'octroi d'un SMI principalement à l'attestation d'une prestation personnelle. A cet égard, ils ont une attitude plutôt réservée jusqu'à très restrictive et connaissent par conséquent un taux élevé de non-obtention qui se situe entre 50%% et 80%.

Les personnes interviewées de ces services sociaux sont d'accord quant à penser que les non-bénéficiaires ne sont de loin pas seulement des personnes qui ont un comportement non-coopératif ou qui sont en examen pour des activités d'intégration. S'y ajoutent de nombreux autres groupes qui, pour différentes raisons, ne sont pas en mesure de fournir des prestations personnelles correspondantes. Dans les entretiens d'expert/es, les groupes de personnes suivants ont été mentionnés:

- bénéficiaires de l'aide sociale aux problématiques multiples complexes
- bénéficiaires de l'aide sociale souffrant de graves atteintes à la santé (physique ou psychique)
- bénéficiaires de l'aide sociale souffrant de problèmes d'addiction
- bénéficiaires de l'aide sociale très isolés ou présentant de graves déficits de socialisation
- bénéficiaires de l'aide sociale pour lesquels des problèmes en matière de famille ou de logement sont au premier plan
- bénéficiaires de l'aide sociale d'un âge actif avancé avec de très faibles chances de réinsertion professionnelle

■ femmes bénéficiaires de l'aide sociale pour lesquelles les efforts en vue d'une insertion dans le marché du travail sont difficiles à accomplir en raison de valeurs et convictions culturelles.

Une des personnes interviewées à attiré l'attention sur le fait que se sont justement ces personnes qui représentent une part croissante des bénéficiaires de l'aide sociale – notamment celles qui, qui en raison d'une forte limitation, n'ont plus de chances réelles sur le marché du travail et qui ne parviennent pas à obtenir une rente de l'assurance invalidité. Compte tenu de ces faits, les taux de non-obtention dans des systèmes de suppléments conçus de cette manière risquent de continuer à augmenter au cours des années à venir.

4.2.5 Interaction entre éléments incitatifs et réductions des prestations

Fondamentalement, les trois suppléments sont censés créer des incitations positives amenant les bénéficiaires de l'aide sociale à modifier certains comportements. En ce qui concerne le SMI, il s'est toutefois avéré que ce caractère de supplément peut changer. Une minorité de services sociaux octroie le SMI de manière «automatique» et peut le supprimer pour punir les personnes qui refusent de coopérer. Dans ce cas, la suppression du SMI est le premier maillon d'une éventuelle «chaîne de sanctions». Par rapport aux réductions de prestations, elle a l'avantage d'exiger une faible charge administrative puisque, contrairement aux réductions des prestations, elle n'a pas le caractère d'une décision.

Cette observation générale soulève la question du rapport général entre les suppléments et les réductions des prestations. Des suppléments tels que la Franchise et le SI sont-ils réduits également pour la raison qu'une telle réduction est un moyen facile de sanction – même si le comportement incriminé n'a rien à voir avec la Franchise ou le SI? Qu'en est-il est revanche des bénéficiaires de l'aide sociale «réticents à l'intégration» qui refusent de participer à un programme d'occupation: leur suffit-il de se passer du SI ou sont-ils punis en plus par une réduction des prestations?

Réduction de la Franchise, du SI ou du SMI en cas de comportement non-coopératif dans d'autres domaines

En ce qui concerne la **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative** et le **Supplément d'intégration,** la plupart des services sociaux a une attitude claire: les suppléments ne sont pas supprimés lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale refusent de coopérer dans d'autres domaines. Plusieurs personnes interviewées déclarent que de telles situations, tout en n'étant pas fréquentes, peuvent tout à fait se présenter: des bénéficiaires de l'aide sociale touchent un SI ou une Franchise et doivent en même temps accepter des réductions de prestations du fait que dans d'autres domaines, ils ne coopèrent pas avec les organes d'aide sociale. Dans un service social, les directives internes stipulent explicitement que tous les trois suppléments ne peuvent être réduits ou supprimés qu'au moyen d'une décision formelle (comme c'est le cas pour toute autre réduction de prestations) tant que les bénéficiaires de l'aide sociale fournissent une prestation «justifiant un supplément».

Ce principe connaît quelques exceptions:

■ Un service social qui conclut des contrats d'insertion avec la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale et qui récompense le respect de ces contrats par un SI sanctionne un comportement non –coopératif d'abord par une réduction du SI. Ceci pourrait être lié au fait que les contrats d'insertion regroupent une multitude d'activités différentes qui peuvent aussi contenir des aspects de la coopération avec les autorités d'aide sociale.

■ Un service social qui ne connaît pas de SMI réduit lui aussi d'abord le SI en cas de comportement non-coopératif.

■ Un service social menace en cas de comportement non-coopératif de réduire la Franchise au montant d'un SMI.
■ Deux personnes interviewées mentionnent des demandes de remboursement à titre de cas d'exception: ici, il est possible que l'on recoure à la Franchise ou le SI.

Pour le **Supplément minimal d'intégration,** la distinction entre incitation spécifique et sanction générale est plus difficile à faire. Dans certains services sociaux, le SMI est – comme nous l'avons décrit – par définition un instrument de sanction et le premier maillon d'une «chaîne de sanctions». En se basant sur leurs propres systèmes, les personnes interviewées des autres services sociaux ont tendance à s'opposer à l'utilisation du SMI à titre d'instrument de sanction. Quelques-unes de personnes interviewées pensent toutefois que compte tenu du cercle très limité des bénéficiaires, la question est passablement abstraite. Elles font remarquer que dans la réalité, on ne voit que peu de personnes avec un SMI qui font preuve d'un comportement non-coopératif.

Réduction des prestations en cas de refus de fournir des prestations d'intégration
Alors que les sanctions «étrangères à la matière» sont en général effectuées en dehors du système des suppléments, les personnes refusant de fournir une prestation d'intégration sont souvent doublement punies. Pratiquement tous les services sociaux indiquent que les personnes refusant de fournir des prestations d'intégration ne doivent pas seulement se passer du SI qui y est lié. Si elles persistent dans leur refus, elles sont sanctionnées également par des réductions des prestations à l'intérieur du minimum vital social.

Dans la mesure où les personnes interviewées pouvaient se prononcer à ce sujet, la proportion des dossiers avec réductions des prestations se situe entre 1% et 13%. Certaines personnes interviewées font remarquer qu'une bonne partie de ces réductions est motivée par un manque de volonté de s'intégrer (p. ex. refus répétés de participer à un programme). Les conséquences financières sont ainsi bien plus lourdes qu'en cas de simple renonciation au SI.

Comparaison entre les effets des réductions de prestations et ceux des éléments incitatifs
Les réponses à la question concernant la différence entre les effets des éléments incitatifs positifs et ceux des réductions de prestations négatives sont assez hétérogènes. Dans la mesure où les personnes interviewées se réfèrent à l'étendue de l'effet, quelques-unes accordent davantage de poids aux réductions de prestations puisque celles-ci portent sur des montants plus importants et que la procédure fortement standardisée qui prend la forme d'une «attaque frontale» impressionne davantage. En revanche, en ce qui concerne les éléments incitatifs, on mentionne la dimension psychologique de la récompense (au sujet de l'effet des éléments incitatifs en détail, voir chapitre 5). Par ailleurs, on fait observer à plusieurs reprises qu'au moment de la réduction de prestations, la situation est souvent déjà sans issue. De nombreux bénéficiaires de l'aide sociale confrontés à des réductions de prestations se trouveraient dans une situation où ils ne réagissent pratiquement plus aux incitations financières.

4.2.6 Ebauche d'une typologie

Comment résumer alors les nombreuses observations concernant les conceptions et fonctionnements différents du système des suppléments? Dans quelle mesure peut-on voir émerger certains types de systèmes des suppléments? En mettant au centre la question du degré de couverture du système des suppléments, on peut distinguer, en forçant quelque peu le trait, trois types de systèmes des suppléments. Une fois de plus, le fonctionnement du SI et son interaction avec le SMI sont au centre, ce sont ces deux prestations pour lesquelles la marge de manœuvre des services sociaux est la plus grande.

«Prestations d'intégration et simple possibilité de sanctionnement»
Dans ce système, les prestations particulières en faveur de l'intégration professionnelle ou sociale sont récompensées au moyen de la Franchise et du SI. Le SMI est octroyé «automatiquement» en tant qu'élément de la couverture des besoins de base, et ceci dès le début de l'obtention d'aide sociale sans vérifications particulières. Il ne récompense plus des prestations personnelles particulières, mais sert d'instrument négatif de sanction de comportements non-coopératifs. Ce système des suppléments a un degré de couverture très élevé qui devrait se situer à quelque 85% à 95% des bénéficiaires de l'aide sociale dès 16 ans.

Deux des exemples de cas étudiés appartiennent à ce type. Dans un troisième cas, l'attribution n'est pas tout à fait claire: si le SMI est là aussi lié au comportement coopératif, il n'est toutefois pas octroyé dès le début de l'obtention d'aide sociale et il n'a donc pas la même «proximité de la couverture des besoins de base».

«Prestation d'intégration et équité»
Dans le deuxième système, les prestations d'intégration particulières sont également récompensées par une Franchise ou un SI. Le SMI en revanche répond à l'idée de l'équité: il augmente légèrement le revenu disponible des bénéficiaires de l'aide sociale qui ne sont pas en mesure de fournir de telles prestations.

Le «SMI équité» se distingue du «SMI couverture des besoins de base» entre autres par le fait qu'il demande des examens plus approfondis de la capacité d'un client ou d'une cliente de fournir une prestation «justifiant un SI». Ce n'est qu'après cet examen des capacités et des ressources que le SMI est octroyé. Le lien entre SMI et sanctions n'est pas clair: en cas de manque de coopération, une partie des services sociaux réduit d'abord le «SMI équité», d'autres y renoncent.

Le degré de couverture de ce type de système des suppléments est lui aussi tendanciellement élevé. Ceci pour la raison suivante: si l'octroi du SI était très restrictif (p. ex. uniquement en cas de participation à des programmes d'intégration), les client/es aux problèmes graves seraient légèrement privilégiés sur le plan financier par rapport aux autres client/es au chômage qui, tout en coopérant bien, ne participent pas à un programme d'intégration. L'éventail des activités «justifiant un SI» est donc logiquement assez large en incluant également les efforts individuels visant l'insertion dans le marché du travail (p. ex. recherche d'un emploi) ou les efforts individuels en faveur de l'amélioration de la situation personnelle.

Deux des exemples de cas étudiés sont à attribuer à ce système.

«Orientation exclusive vers la prestation»
Dans le troisième système, tous les suppléments – y compris le SMI (si disponible) – sont octroyés uniquement pour des prestations particulières. Le SMI notamment peut également être accordé pour des prestations qui ne visent pas uniquement l'intégration professionnelle ou sociale, mais qui témoignent d'une manière générale d'une «volonté de changement». En raison de son orientation vers la prestation, le SMI est en principe déconnecté d'éventuelles sanctions: il récompense des prestations particulières en ne devrait donc pas être utilisé pour punir un comportement non-coopératif dans d'autres domaines. On peut toutefois supposer que de telles combinaisons sont relativement rares.

Il est théoriquement imaginable qu'un tel système des suppléments lié exclusivement à la prestation a lui aussi un degré de couverture élevé. Dans la pratique cependant, il devrait se situer dans le segment moyen à inférieur. Ceci du fait que dans ces conditions, la marge d'appréciation est très large notamment pour le SMI, ce qui fait que les frontières précises sont difficiles à tracer. Compte tenu des conditions très différentes des bénéficiaires de l'aide sociale, il est extrêmement difficile de fixer des critères contraignants qui distinguent les «efforts particuliers» des comportements «normaux» ou «allant de soi». Afin d'éviter l'arbitraire, l'octroi d'un SMI est donc restrictif en cas de doute.

Six des exemples de cas étudiés sont à attribuer à ce type de système.

4.3 Synthèse

Les normes CSIAS et les normes cantonales laissent aux services sociaux souvent une **marge de manœuvre considérable.** Ceci vaut tout particulièrement pour la définition des prestations individuelles qui donnent droit à un SI ou à un SMI. Comme les exploitations statistiques concernant l'octroi des trois suppléments l'ont montré, cette marge de manœuvre est utilisée de manières tout à fait différentes (voir chapitre 3). Malgré ces libertés, la plupart des personnes interviewées sont unanimes à déclarer qu'aujourd'hui, il n'existe plus que de **très rares incertitudes dans la pratique d'exécution** et dans l'octroi des suppléments dans leurs services sociaux: dans la plupart des services sociaux, il a été possible de définir à cet égard une ligne de conduite contraignante.

Les instruments qui permettent de créer ce caractère contraignant sont les normes internes, les discussions de cas au sein de l'équipe de conseil ainsi que le contrôle des décisions par les supérieurs. Une certaine retenue contribue également à l'uniformité de la pratique d'octroi: lorsque les assistants sociaux disposent d'une marge d'appréciation importante, ils ont tendance, d'après l'estimation de plusieurs personnes interviewées, à utiliser celle-ci avec circonspection: afin d'éviter des incohérences, ils n'accordent les suppléments que dans des cas qui ne prêtent pas au doute. Ceci vaut tout particulièrement pour le SMI.

On trouve **deux exceptions** à ce modèle: dans un service social régional d'une certaine taille, une personne interviewée observe parmi ses collaborateurs et collaboratrices plusieurs incertitudes et un besoin indéniable de dispositions plus précises. On essaie d'y répondre par un accompagnement plus étroit. Dans l'autre cas, il s'agit d'une petite commune d'agglomération dans laquelle l'autorité politique qui approuve les budgets des clients tous les ans est passé à une pratique très restrictive dans l'octroi de suppléments d'intégration.

On peut constater que les questions concernant l'exécution se posent avec moins d'urgence dans les **services sociaux très petits.** De nombreuses problématiques fréquentes dans des services sociaux plus grands y constituent des cas individuels qui sont traités en tant que tels. Par ailleurs, les décisions en matière d'octroi ne sont prises que par une ou deux personnes professionnelles. Ainsi, le besoin de réglementations d'exécution formulées dans le moindre détail diminue. Vu de l'extérieur, ceci peut aboutir dans le cas individuel à une application plutôt sélective des prescriptions normatives. Vu de l'intérieur, les responsables ressentent cette situation pourtant comme non problématique.

Dans les entretiens d'expert/es, nous avons essayé de mettre en lumière les différences entre les taux d'obtention des suppléments et de montrer les pratiques d'octroi qui sont derrière. En ce qui concerne la **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative**, les expert/es sont unanimes à estimer que les marges d'appréciation sont quasiment inexistantes. Les différences entre les services sociaux s'expliquent en premier lieu par les délimitations parfois divergentes entre la Franchise et le SI, par la situation sur le marché du travail ainsi que par la composition sociodémographique des bénéficiaires de l'aide sociale et par les problématiques différentes de ceux-ci.

Normalement, le **Supplément d'intégration** est octroyé dans trois situations faciles à délimiter: premièrement, en cas de formation, deuxièmement, en cas de participation à des programmes et mesures et troisièmement, pour les familles monoparentales. Les taux d'obtention – estimés approximativement – qui en résultent se situent entre quelque 15% et 30%. Des taux nettement plus élevés semblent être liés en premier lieu au fait que le SI est accordé également pour la recherche active d'un emploi ou pour la coopération avec d'autres institutions (p. ex. ORP, AI, conseil en matière d'addiction). Parmi les exemples étudiés, le taux de SI de loin le plus élevé s'observe dans le service social d'un centre urbain qui accorde le SI

pour le respect des contrats d'insertion. Dans le service social concerné, les contrats d'insertion constituent un instrument central du conseil social et comprennent un très large éventail d'activités qui servent dans le sens le plus large à améliorer ou à stabiliser la situation personnelle.

Les activités d'utilité publique sont quasiment insignifiantes pour l'octroi d'un SI. La plupart des expert/es sont unanimes à cet égard. Ceci peut surprendre dans la mesure où certains manuels et normes cantonaux décrivent ces activités de manière détaillée. Les services sociaux font toutefois l'expérience que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale s'intéressent davantage aux occupations liées au marché du travail. En même temps, les services sociaux eux-mêmes n'accordent qu'une faible priorité aux activités d'utilité publique, puisque, en cas de doute, ils accordent plus de poids à la réinsertion professionnelle et que pour les tâches au sein de la famille (p. ex. soins de proches), il est possible de voir apparaître des conflits par rapport à l'objectif de l'intégration. S'y ajoute le fait que de telles activités sont souvent liées à des exigences relativement élevées et que de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale qui pourraient y répondre fournissent déjà d'autres prestations d'intégration.

En matière de **Supplément minimal d'intégration,** les normes CSIAS formulent des critères d'octroi relativement complexes. Les entretiens d'expert/es montrent que dans la pratique, il n'est quasiment pas possible de respecter ceux-ci d'une manière égale et globale. Leur complexité a tendanciellement pour conséquence qu'un des aspects est mis en avant et que le SMI est dès lors utilisé de manières différentes. En forçant un peu le trait, on peut distinguer en guise de modèle trois fonctions du SMI:

■ **Simple instrument de sanction**: Dans cette fonction, le SMI est accordé «automatiquement», c'est-à-dire en règle générale sans vérification plus approfondie. Il constitue le premier maillon d'une «chaîne de sanctions» et il a l'avantage, par rapport aux autres réductions de prestations, que sa suppression ne demande qu'un faible travail administratif. Par rapport à la conception des normes CSIAS, le SMI subit ainsi une double transformation: premièrement, d'incitation positive, il devient incitation négative, deuxièmement, il ne vise plus exclusivement les prestations d'intégration, mais plus généralement la coopération avec les organes d'aide sociale.

■ **Facteur d'équité**: Dans cette fonction, le SMI est octroyé principalement aux personnes qui, en raison de problèmes de santé ou de graves difficultés personnelles, ne sont pas en mesure de fournir une véritable prestation d'intégration. L'«idée de justice» domine: les personnes dont les possibilités d'action sont déjà limitées ne doivent pas en plus être punies pour cela.

■ **Récompense de prestations personnelles**: Dans cette fonction, le SMI n'est accordé qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale qui fournissent des prestations personnelles particulières. Ceci ouvre une large marge d'appréciation, puisqu'il est pratiquement impossible de distinguer une fois pour toutes les prestations «allant de soi» des prestations «particulières» en faveur de l'amélioration ou de la stabilisation de la situation personnelle.

Les exemples suggèrent que pour les deux premières «fonctions SMI», le **degré de couverture de l'ensemble du système des suppléments** est relativement élevé, c'est-à-dire que les bénéficiaires qui ne touchent pas de supplément sont une minorité. Dans la première fonction, ceci s'explique en premier lieu par l'octroi «automatique» du SMI. Dans la deuxième fonction, le «SMI équité» implique un octroi relativement large du SI: sinon, on créerait une nouvelle injustice en privilégiant des personnes avec de grandes difficultés personnelles par rapport à d'autres bénéficiaires de l'aide sociale qui s'engagent en faveur de l'amélioration de leur situation en dehors de programmes et mesures formels.

Dans la troisième fonction en revanche, il semble que les professionnel/les qui gèrent le cas ont la tendance d'octroyer les suppléments d'intégration avec retenue. Parfois, ce sont aussi les normes cantonales ou les directives internes qui soulignent que le SMI ne doit être octroyé que pour des prestations qui se

détachent clairement d'une coopération ou d'une responsabilité envers soi-même «allant de soi». Ces services sociaux comptent par conséquent un grand nombre **de bénéficiaires de l'aide sociale qui ne touchent pas de supplément**. D'après les estimations des expert/es, il s'agit là notamment de personnes avec des problématiques multiples complexes, des limitations physiques ou psychiques graves, des problèmes d'addiction ou d'importants déficits de socialisation. S'y ajoutent les bénéficiaires de l'aide sociale non-coopératifs ainsi que les personnes qui ne sont à l'aide sociale que depuis peu de temps et pour lesquelles les possibilités d'activités d'intégration sont en cours d'être examinées. Les exemples et les exploitations statistiques au chapitre 3 font supposer que le SMI est le plus répandu dans sa troisième fonction.

5 Effets des suppléments

Les prestations à caractère incitatif ont pour but d'influencer le comportement des individus: elles doivent contribuer à en engagement plus fréquent et plus intense des bénéficiaires de l'aide sociale en faveur de leur insertion professionnelle et de leur intégration sociale. Quelle est l'efficacité des suppléments à cet égard? Les suppléments amènent-ils effectivement les bénéficiaires de l'aide sociale à adopter un comportement différent de celui qu'ils auraient sans suppléments?

Pour répondre à ces questions de manière objective et précise, des **analyses statistiques des effets** sont indispensables. Or, les données existantes de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale – c.-à-d. sans données supplémentaires saisies dans un setting créé spécialement à cet effet – ne permettent que dans une mesure limitée de fournir de telles réponses. Ceci pour deux raisons:

■ Primo, les données statistiques doivent contenir des indications exhaustives concernant le comportement souhaité. Pour le SI et le SMI, ces informations manquent. La Statistique de l'aide sociale ne contient pas d'informations (fiables) répondant à la question si et à quelle fréquence les bénéficiaires de l'aide sociale postulent pour un emploi, coopèrent avec des institutions externes, exercent des activités d'utilité publique ou respectent les délais et les consignes. Par conséquent, il n'est pas possible d'évaluer l'éventuelle influence des SI et des SMI sur ce comportement. Les données existantes ne permettent dès lors pas de faire une analyse statistique des effets de ces deux suppléments. A cet égard, il faudrait faire des enquêtes supplémentaires – liées à un énorme investissement. Eventuellement, la manière dont les client/es réagissent dans le conseil social aux offres d'intégration avec ou sans supplément pourrait également être examinée dans un setting expérimental.

■ Secundo, il doit être possible de confronter les bénéficiaires de l'aide sociale «avec supplément» à un groupe de contrôle de bénéficiaires de l'aide sociale «sans supplément» afin de comparer le comportement des uns et des autres. A cet égard, le grand défi réside dans le fait que le système des suppléments, et notamment la Franchise, a été introduit pour pratiquement l'ensemble du pays. Pour effectuer, dans ces conditions, une analyse statistique des effets de la Franchise, on a le choix entre deux possibilités: d'une part, on peut essayer de comparer la situation d'avant l'introduction de la Franchise avec celle d'après. D'autre part, il est possible d'examiner l'effet incitatif de différents «systèmes de Franchise». Ci-dessous, nous examinerons chacune de ces deux variantes.

Du fait que dans les circonstances données, la situation de départ n'est pas idéale pour une analyse statistique des effets, nous nous baserons sur deux sources d'information supplémentaires pour évaluer le potentiel d'action du système des suppléments: d'une part, une **analyse bibliographique** sur les effets des incitations financières dans l'aide sociale, d'autre part, des **appréciations des expert/es interviewés** de douze services sociaux. Ci-dessous, les résultats de ces examens seront présentés en trois étapes:

■ Le **chapitre 5.1** donne une vue d'ensemble de la littérature concernant l'action des incitations financières à exercer une activité lucrative en se focalisant sur les études relatives aux incitations financières dans l'aide sociale. En outre, nous prenons en considération des études sur les prestations appelées «In-Work Benefits» ainsi que des travaux concernant l'interaction entre éléments financiers et non-financiers motivant le comportement humain.

■ Le **chapitre 5.2** résume les appréciations issues des entretiens d'expert/es. Dans le cadre donné, ces entretiens sont la seule possibilité d'évaluer le mode d'action du SI et du SMI. Par ailleurs, nous mettons en lumière le mode d'action de l'ensemble du système des suppléments et thématisons des propositions d'améliorations possibles.

■ Le **chapitre 5.3** présente le résultat des analyses statistiques. A cet effet, nous comparons d'une part pour deux services sociaux, à l'aide d'une analyse de séries temporelles, les taux d'emploi avant et après l'introduction de la Franchise. D'autre part, nous examinons dans quelle mesure les différents modes de calcul de la Franchise influencent le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale en matière d'activité lucrative.

5.1 Analyse bibliographique

De très nombreux systèmes de couverture des besoins de base des Etats OCDE disposent d'incitations financières à prendre ou à élargir une activité lucrative. Compte tenu de ce fait, il peut surprendre au premier abord que les études sur le mode d'action de ces éléments incitatifs sont peu nombreuses. Ceci peut s'expliquer par le fait que la plupart du temps, ces éléments ne sont qu'un instrument parmi une multitude d'autres destinés à encourager l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Lorsqu'on évalue les stratégies et programmes d'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale, les incitations financières ne figurent que rarement au premier plan.

Des exceptions se trouvent le plus facilement aux Etats-Unis et dans d'autres Etats anglo-saxons. D'une part, les Etats-Unis ont une longue tradition de bonus fiscaux liés à l'activité lucrative qui s'apparentent à plusieurs égards aux Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Les incitations de ces bonus à exercer une activité lucrative ont fait l'objet de vastes études dès les années 1970. D'autre part, de nombreux programmes d'aide sociale d'Etats US ont été soumis à des évaluations très complexes et rigoureuses dans la deuxième moitié des années 1990. Plusieurs de ces évaluations ont été conçues de manière à fournir des affirmations fiables sur l'action isolée des incitations financières à exercer une activité lucrative. Ainsi, les recherches d'Etats anglo-saxons se trouvent au début du présent rapport bibliographique. Par la suite, nous élargirons la vision aux études de pays d'Europe continentale. Et pour finir, nous nous intéresserons au débat général sur le rapport entre incitations financières et non-financières en nous interrogeant sur sa pertinence pour la question qui nous intéresse ici, à savoir l'importance des incitations financières dans l'aide sociale.[105]

L'analyse bibliographique est divisée en quatre parties thématiques:

■ Le paragraphe 5.1.1 s'intéresse à l'effet des prestations appelées «In-Work Benefits» qui sont probablement le plus largement répandues sous forme de bonus fiscaux dépendants de l'activité lucrative. Elles s'adressent aux personnes ou ménages à faible revenu, mais leur caractéristique est de ne pas se limiter aux bénéficiaires de l'aide sociale.

■ Le paragraphe 5.1.2 examine dans un sens plus étroit les incitations financières à exercer une activité lucrative dans l'aide sociale en se basant sur les évaluations mentionnées des programmes étasuniens d'aide sociale ainsi que sur des études individuelles de pays européens. En font partie également les évaluations réalisées au début des années 2000 pour les deux «modèles d'incitation pilotes» à Bâle et à Zurich.

---

[105] Encore plus difficiles à trouver sont des études concernant l'incidence des incitations financières sur le comportement d'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale. Ceci à l'exception des évaluations de programmes «Conditional Cash Transfer (CCT)» utilisés notamment dans des pays en voie de développement et des pays émergents à titre de forme de couverture des besoins de base (voir Fiszbein/Schady 2009). Ces programmes lient l'octroi de prestations d'aide sociale systématiquement à des activités spécifiques. Le programme CCT mis en place à titre de projet pilote à New York City entre 2007 et 2010 a été le premier à être réalisé et soigneusement évalué dans une mégapole hautement développée sur le plan économique. Cette évaluation examine les répercussions sur les conditions de vie matérielles, sur la participation à la formation et le succès de la formation, sur la santé et le comportement en matière de santé ainsi que sur la vie active (voir Riccio et al. 2013).

■ Le paragraphe 5.1.3 décrit de manière succincte et exemplaire la discussion autour du rapport entre facteurs monétaires et non-monétaires en tant que moteurs de l'action humaine qui est actuellement menée dans les sciences économiques. Il cite des études qui appliquent de telles approches dans le contexte des incitations à l'exercice d'une activité lucrative dans l'aide sociale.
■ Le paragraphe 5.1.4 résume les résultats.

5.1.1 In-Work Benefits

Les Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative peuvent être comprises, avec certaines restrictions, comme des «In-Work Benefits», c'est-à-dire comme des paiements de transfert destinés aux personnes en détresse financière à condition que les bénéficiaires exercent une activité lucrative. Selon un récent état des lieux, la moitié environ des 30 Etats OCDE connaissent de tels «In-Work Benefits» (Immervoll/Pearson 2009). En partie, ceux-ci dépendent de critères supplémentaires tels qu'un taux d'occupation minimal ou la présence d'enfants; dans une minorité de cas, ils ne sont octroyés que pour une période limitée. Cet état des lieux de 30 Etats OCDE ne comprend pas les «In-Work Benefits» conçus exclusivement pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

Des études concernant les répercussions d'In-Work Benefits sur le comportement individuel des groupes cibles sont disponibles notamment pour les pays anglo-saxons. Ceci vaut notamment pour l'**Earned Income Tax Credit (EITC)**, un bonus fiscal dépendant de l'exercice d'une activité lucrative qui a été introduit au milieu des années 1970 aux Etats-Unis. Destiné initialement aux seules familles monoparentales, il a été étendu par la suite à toutes les familles. Les paramètres servant à calculer l'EITC ont été modifiés à plusieurs reprises, mais le modèle fondamental n'a pas changé: les familles à faible revenu dont au moins un membre exerce une activité lucrative reçoivent un bonus fiscal, c'est-à-dire leur dette fiscale est diminuée pour ce montant. Si un bonus fiscal dépasse la dette fiscale, la différence est versée (Eissa/Hoynes 2006). La Grande-Bretagne dispose elle aussi d'expériences relativement longues en matière de bonus fiscaux dépendant de l'exercice d'une activité lucrative. Elle a évalué de manière détaillée le **Working Families' Tax Credit (WFCT)** qui a remplacé en 1999 un In-Work Benefit plus ancien. Celui-ci se distingue de l'EITC étatsunien entre autres par le fait qu'il est associé à la condition d'un taux d'activité minimal.

Les travaux de recherche sur l'EITC et le WFCT arrivent globalement à des résultats très similaires. Ils montrent que les bonus fiscaux amènent principalement des personnes n'ayant auparavant pas exercé d'activité lucrative à prendre un travail. En revanche, ils n'ont guère amené des personnes exerçant déjà une activité lucrative à élargir leur taux d'activité. Les effets positifs en matière de prise d'activité lucrative s'observent en premier lieu chez les personnes ayant seules des enfants à charge, où ils ont d'une envergure considérable. Chez les ménages de couples avec enfants, ils apparaissent très peu; chez les femmes mariées avec enfants, on observe même une diminution de la participation à la vie active (Eissa/Hoynes 2006; Brewer et al. 2006; Immervoll/Pearson 2009).[106]

[106] Entre-temps, le WFCT a été remplacé par de nouveaux instruments incitatifs (Working Tax Credit, Child Tax Credit, dès 2013, introduction de l'Universal Credit). L'évaluation de la Working Tax introduite en 2003 pour les personnes dès 25 ans sans enfants, montre un léger effet positif sur le taux d'emploi du groupe cible, mais en même temps, les personnes exerçant déjà une activité lucrative ont réduit très légèrement leur taux d'occupation. Ces deux effets s'annulent mutuellement et le volume de l'activité lucrative – le nombre total d'heures de travail – du groupe cible reste plus ou moins inchangé (Mulheirn/Pisani 2008). La généralisabilité des résultats est toutefois douteuse, puisque l'analyse se limite à une comparaison de personnes entre 25 et 27 ans (qui ont droit au bonus) avec des personnes de 22 à 24 ans (qui n'y ont pas droit) (voir Brewer 2009).

Ces résultats empiriques coïncident en principe avec la théorie économique classique sur les incitations financières au travail et sur l'évolution de l'offre d'emplois. Pour le EICT, on peut dire ceci: en comparant la situation avec et sans EITC, on constate que pour les personnes ayant seules des enfants à charge, la prise d'une activité lucrative est dans tous les cas payante. Dans le cas d'un élargissement de l'activité lucrative, ceci n'est pas toujours le cas en raison de la construction de l'EITC.[107] En ce qui concerne l'incidence sur les couples finalement, il faut noter que l'octroi de l'EITC dépend du revenu du ménage et non pas du revenu individuel. Si ceci a pour effet que l'EITC devient ainsi mieux ciblé sur la lutte contre la pauvreté, il a toutefois également pour conséquence que dans les couples, les incitations à exercer une activité lucrative diminuent pour les partenaires qui apportent le «deuxième salaire» die (Eissa/Hoynes 2006).

Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne combinent des salaires minimaux légaux et taux marginaux d'imposition relativement faibles avec l'octroi d'In-Work Benefits ou bonus fiscaux généraux aux personnes exerçant une activité lucrative. Ceci a pour conséquence que le segment des salaires relativement bas avec une demande de travail correspondante est relativement grand. Pour le potentiel d'action des In-Work Benefits, ceci est une condition cadre essentielle (voir Leu et al. 2008; Brewer 2009).

Dans les pays d'**Europe continentale** qui disposent eux aussi d'«In-Work Benefits», tels que la France, la Belgique, les Pays-Bas ou la Finlande, ces conditions sont tendanciellement différentes: ils connaissent des salaires minimaux plus élevés et la plupart du temps, ils ont superposé les In-Work Benefits au niveau existant de la couverture des besoins de base et des salaires minimaux. Pour assurer que le système reste finançable, les «In-Work Benefits» doivent être fixés à un niveau relativement modeste (Leu et al. 2008). Dans la mesure où des évaluations sont disponibles, ces systèmes présentent des effets d'occupation plutôt minimes (voir récapitulation chez Immervoll/Pearson 2009; Leu et al. 2008).

5.1.2 Incitations financières à exercer une activité lucrative pour les bénéficiaires de l'aide sociale

Etats anglo-saxons

Aux Etats-Unis, l'aide sociale a été réformée de fond en comble au milieu des années 1990 et elle a été axée beaucoup plus fortement sur l'insertion professionnelle. Les mesures étaient parfois rigoureuses en limitant par exemple la durée maximale de l'obtention d'aide sociale. Entre 1994 et 2000 – dans une phase de croissance économique –, le nombre de familles bénéficiaires de l'aide sociale a diminué de plus de la moitié (Bloom/Michalopoulos 2001).

De nombreux programme que certains Etats ont réalisés à titre de **projets pilotes** ont été soumis à des évaluations rigoureuses avec des groupes de contrôle à composition aléatoire. Parmi ces programmes, il y en avait plusieurs qui créaient des incitations financières à l'exercice d'une activité lucrative pour les bénéficiaires de l'aide sociale – parfois sous forme de franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative au sein de l'aide sociale, parfois sous forme de suppléments salariaux pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui prenaient un travail et quittaient l'aide sociale. Dans trois programmes, le design de l'évaluation a

[107] En calculant le bonus, il s'agit de faire la distinction entre trois segments qui dépendant du volume de l'activité lucrative. Dans le premier segment («segment Phase-In»), le bonus fiscal augmente continuellement avec l'augmentation du revenu. Dans le deuxième segment («segment Plateau»), le bonus fiscal est au niveau maximal et reste constant – indépendamment d'une éventuelle augmentation ultérieure de l'offre de travail du ménage. Dans le troisième segment «segment Phase-Out» le bonus fiscal est réduit pour chaque dollar gagné en plus. Dans le système avec EITC, les taux marginaux d'imposition dans le segment «Phase-Out» et, pour certains ménages déjà dans le segment «Plateau», sont plus élevés que dans le système sans EICT, l'incitation à exercer une activité est dès lors plus faible (Eissa/Hoynes 2006).

permis d'isoler les effets des incitations financières à exercer une activité lucrative. Nous allons présenter ces programmes brièvement et résumer ensuite les résultats des études:

■ **Minnesota Family Investment Program (MFPI)**: Lancé en 1994, le Minnesota Family Investement Program s'adressait principalement à des personnes qui étaient à l'aide sociale depuis une durée prolongée (deux des trois dernières années). Pour celles-ci, il a augmenté les franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative et la couverture des besoins de base de manière à ce qu'une augmentation du revenu de quelque 150 à 250 dollars US par semaine en résulte. Les personnes qui n'exerçaient pas d'activité lucrative pendant au moins 30 heures par semaine devaient participer en plus à des programmes d'insertion professionnelle. Les incitations financières étaient d'ailleurs accordées également aux nouveaux demandeurs d'aide sociale.

■ **Welfare Restructuring Project (WRP; Vermont):** Le Welfare Restructuring Project de l'Etat du Vermont a duré de 1994 à 2001. Il s'agissait pour l'essentiel d'un programme workfare qui obligeait les personnes à exercer une activité lucrative au terme de 30 mois d'obtention d'aide sociale. En même temps, il contenait des incitations financières à l'exercice d'une activité lucrative qui ne se distinguaient toutefois guère du précédent programme d'aide sociale de l'Etat du Vermont.

■ **Self-Sufficiency Project (SSP; Canada)**: Le Self-Sufficiency Project a été réalisé de 1992 à 1999 au Canada. Il était ciblé sur les personnes ayant seules des enfants à charge qui avaient obtenu de l'aide sociale depuis au mois un an déjà. A condition qu'elles quittent l'aide sociale et qu'elles exercent une activité lucrative d'au moins 30 heures par semaine, elles obtenaient un supplément mensuel au salaire pendant trois ans au maximum. Celui-ci leur permettait de disposer de quelque 3'000 à 5'000 dollars de plus par an que si elles étaient restées à l'aide sociale et avaient continué à exercer une activité lucrative du même volume.

Les **évaluations des trois projets pilotes** montrent pour les incitations financières du MFIP et du SSP des incitations clairement positives sur le taux d'emploi. En revanche, pour le WRP dont les prestations de se distinguaient pas de l'ancien programme d'aide sociale, un tel lien ne peut pas être établi. L'évaluation interprète ceci comme un fort indice d'une réaction sensible des bénéficiaires de l'aide sociale aux montants des franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative (Bloom/Michalopoulos 2001; Scrivener et al. 2002). Par ailleurs, on peut montrer que la conception des incitations financières a une influence sur les taux d'activité: le MFIP, qui honorait le travail à temps partiel beaucoup plus fortement que le programme précédent, a abouti en premier lieu à une augmentation des activités à temps partiel. Le SSP en revanche, qui n'intervenait qu'à partir de volumes d'activité d'au moins 20 heures par semaine, a encouragé en premier lieu les activités à plein temps (Bloom/Michalpoulos 2001).

Les effets positifs étaient les plus forts quand les incitations financières n'étaient pas utilisées seules, mais associées à des mesures d'occupation et d'intégration professionnelle (Bloom/Michalpoulos 2001). Des études consécutives montrent toutefois que les effets n'étaient pas durables. Cinq à huit ans après le début, on ne pouvait plus observer d'effets positifs chez les participants (Michalopoulos 2005). Ceci correspond à la constatation que les programmes ont certes encouragé l'occupation, mais pas le progrès de carrière dans le sens d'augmentations salariales, de promotions ou de mutations à des postes mieux payés. Les augmentations des revenus provenant d'une activité lucrative étaient en premier lieu une suite des augmentations des taux d'activité (Martison/Hamilton 2011). [108]

[108] Les représentations synthétiques de l'enjeu des incitations financières à exercer une activité lucrative mentionnent souvent aussi le programme New Hope de Milwaukee (Berlin 2000) ainsi que les programmes Employment Retention and Advancement (ERA) du

Dans leur analyse générale des **franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative dans les programmes d'aide sociale d'Etats US,** Matsudaira et Blank (2008) tirent un bilan nettement plus critique. Au milieu des années 1990, le Personal Responsibilty and Work Opportunity Reconciliation Act avait accordé de grandes libertés dans la conception de l'aide sociale. De nombreux acteurs ont utilisé ces libertés pour augmenter massivement les franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Or, selon l'analyse de Matsudaira et Blank (2008), les franchises plus élevées n'entraînaient pas d'augmentation notable du taux d'activité chez les mères ayant seules des enfants à charge – l'un des groupes cibles les plus importants des programmes. Ceci étonne même les auteurs, puisqu'une étude préalable avait donné des résultats différents (Blank/Matsudaira 2004). Certains indices font supposer que les franchises plus élevées n'étaient que rarement épuisées, phénomène pour lequel Matsudaira et Blank donnent trois explications possibles: le manque d'informations communiquées par les assistants sociaux, l'intérêt des personnes concernées à garder leur droit à l'aide sociale – qui, sur toute la vie, est limité à une durée maximale – et les coûts de l'obtention d'aide sociale en cas de taux d'activité élevés (investissement en termes de temps, effets stigmatisants).

Une forme particulière d'incitations financières pour bénéficiaires de l'aide sociale a été introduite en 2003 sur tout le territoire de l'Australie, le **Working Credit**. Les bénéficiaires de l'aide sociale cumulent des working credits pendant les phases où leur revenu (avant obtention de prestations sous condition de ressources) est pendant deux semaines inférieur à 48 dollars australiens jusqu'à un maximum de 1000 credits. Lorsque leur revenu provenant d'une activité lucrative dépasse le seuil de 48 dollars pendant deux semaines, ils peuvent garder le revenu supplémentaire en consumant les nombre correspondant de credits. En raison de cette conception, le working credit crée des incitations notamment pour les personnes qui étaient à l'aide sociale pendant une période prolongée et qui ont ainsi pu accumuler des credits correspondants. Dans leur évaluation, Wilkins et Leigh (2012) observent des incidences positives sur le taux d'emploi et le volume de l'activité lucrative, en revanche, la probabilité d'une sortie de l'aide sociale n'a pas augmenté. En l'absence d'un groupe de contrôle du fait de l'introduction sur l'ensemble du territoire, les auteur/es hésitent toutefois à attribuer ces observations avec certitude au programme.

Etats d'Europe continentale

Dans les **pays d'Europe continentale**, les analyses systématiques des effets des incitations financières à exercer une activité lucrative pour les bénéficiaires de l'aide sociale sont plus rares. Dans la recherche bibliographique, nous avons trouvé deux études des Pays-Bas et une d'Allemagne; il est significatif que celles-ci se réfèrent principalement au discours de recherche dans l'espace anglo-saxon.

En 2009, les **Pays-Bas** ont lancé un projet pilote pour l'insertion renforcée dans l'activité lucrative des **femmes ayant seules des enfants à charge** et ayant besoin d'être soutenues par l'aide sociale. Le programme a été mis en place et évalué dans 14 communes. Il était composé de deux éléments: premièrement, d'une franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative de 4 euros par semaine et de 120 euros au maximum par mois ainsi que de mesures visant à procurer du travail dans les secteurs privé et publique. Auparavant, les incitations financières à exercer une activité lucrative n'existaient pas pour les

---

Texas et du Royaume-Uni (Martinson/Hamilton 2011). Ici, le New Hope a été exclu, puisqu'il ne s'adresse pas aux bénéficiaires de l'aide sociale, mais d'une manière générale aux employé/es aux faibles revenus; ses incidences sur le volume d'activité sont positives (Berlin 2000). Les programmes ERA visent en premier lieu à accompagner la sortie de l'aide sociale et le passage à la vie active. Dans ces programmes, les incitations financières versées pour le maintien d'une activité lucrative jouent un rôle important. Dans l'évaluation des programmes ERA, les effets de ces incitations financières n'ont toutefois pas été isolés (voir Hendraet al. 2011; Hendraet al. 2010; Dorsett 2013; Dorsett et al. 2013).

personnes ayant seules des enfants à charge. Par rapport aux études présentées ci-dessus, les conditions se prêtent mieux à une comparaison avec celles de la Suisse dans la mesure où aux Pays-Bas, le niveau de l'aide sociale est légèrement supérieur à la moyenne européenne.

L'évaluation a étudié les effets des deux instruments séparément. En ce qui concerne la franchise, on a constaté un effet positif sur le taux d'emploi des femmes immigrées tout comme un léger effet positif sur le taux d'emploi des mères autochtones ayant seules la charge d'enfants entre 5 et 11 ans. Le lien globalement plus étroit chez les femmes immigrées pourrait éventuellement s'expliquer par le fait que celles-ci travaillent plus souvent dans le segment des bas salaires et qu'elles réagissent donc plus fortement aux incitations financières. Une influence du programme sur la durée du séjour à l'aide sociale n'a pas pu être prouvée, ni dans le sens positif d'une sortie grâce à l'insertion dans l'activité lucrative ni dans le sens négatif d'une incitation à rester plus longtemps à l'aide sociale (Knoef/van Ours 2013).

Pour la ville de **Rotterdam**, l'évaluation a étudié pour la période de 2000 à 2003 la question si un **supplément pour retour à l'activité lucrative** («Re-employment bonus») augmentait la probabilité d'une sortie de l'aide sociale. Le bonus était accordé aux personnes qui avait touché de l'aide sociale pendant au moins une année et qui après la sortie de l'aide sociale, étaient restées actives pendant au moins six mois. Modifié à plusieurs reprises pendant la période d'observation, ce bonus se situait cependant toujours à un montant maximal autour de 2000 euros. Van der Klaauw et van Ours (2013) ne peuvent pas prouver un effet positif. Le fait que le supplément n'ait été accordé qu'au terme de six mois, ce qui était lié à des incertitudes considérables, aura probablement joué un rôle (pour l'aspect de la durée de décisions sous pauvreté, voir paragraphe 5.1.3). L'étude s'intéressait en même temps à la question si les sanctions augmentent la probabilité d'une sortie de l'aide sociale. A cet égard, elle a constaté un lien clairement positif. [109]

En **Allemagne**, l'effet du **Einstiegsgeld** (allocation d'entrée) auquel aujourd'hui, tous les bénéficiaires d'indemnités d'assurance chômage II ont droit par principe a été évalué pendant une phase pilote de 1999 à 2002. Le «petit frère» du programme canadien SSP a accordé aux bénéficiaires de l'aide sociale qui prenaient une activité lucrative une allocation mensuelle de 50% du salaire brut jusqu'à 1'500 marks pendant une année. Dans une quasi-expérimentation, les bénéficiaires vivant au nord de la ville de Mannheim ont été comparés à un groupe de contrôle vivant au sud de la ville. Celle-ci a permis de prouver des effets d'occupation positifs significatifs de 6,6 à 6,8 points de pourcentage supplémentaires (Spermann/Strotmann 2006).

Evaluations des projets pilotes «Anreizmodell» et «Chancenmodell» en Suisse

La Suisse dispose désormais de plusieurs travaux qui étudient l'effet de programmes d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale (Aeppli/Ragni 2009; Mey/Benz 2010; Ott et al. 2008; Mundi Consulting 2011; Bonoli et al. 2008; Egger, Dreher & Partner 2010; Knüsel/Savioz 2011; Bonoli/Champion 2013). Mais l'effet des incitations purement financières n'a pratiquement pas encore été étudié. Ceci à l'exception des évaluations des deux projets pilotes avec éléments incitatifs que les villes de Zurich et de Bâle ont réalisés au début des années 2000.

---

[109] Ceci coïncide avec les résultats de l'enquête sur le marché du travail qui accorde en général un effet plus tôt faible aux suppléments pour reprise d'une occupation, alors qu'elle qualifie les sanctions d'efficaces (van der Klaauw/van Ours 2013). Il s'agit toutefois de tenir compte du fait que ces études se réfèrent la plupart du temps aux pratiques de l'assurance chômage dont la clientèle se distingue nettement des bénéficiaires de l'aide sociale. En ce qui concerne spécifiquement l'aide sociale, un lien entre l'augmentation de la fréquence de sanctions d'une part et la probabilité de prendre une occupation ou de sortir de l'aide sociale de l'autre part a été établi pour des communes allemandes (Boockmann et al. 2009).

Le projet **«Anreizmodell» de la ville de Bâle**, lancé en 2002, a accordé une franchise d'un tiers du revenu provenant d'une activité lucrative. Afin d'évaluer la réforme au moyen d'une comparaison avant-après, l'évolution du taux d'emploi d'un groupe de participant/es au projet en 2002 a été comparée à celle d'un groupe de contrôle de l'année précédente. Il s'est avéré qu'après l'introduction du modèle incitatif, le taux d'emploi n'avait pas changé. Compte tenu de l'évolution économique pendant la même période, ceci a été qualifié de résultat positif. Un effet sur la sortie de l'aide sociale n'a pas pu être prouvé (Gerfin/Pfeifer/Schwenender 2004).

Lancé la même année, le projet pilote **«Chancenmodell» de la ville de Zurich** obligeait les bénéficiaires de l'aide sociale à fournir des contre-prestations pour lesquelles il accordait des forfaits incitatifs de 100 à 500 francs par mois; les revenus provenant d'une activité lucrative bénéficiaient d'une franchise. Alors que des statistiques descriptives détaillées sont disponibles pour la réalisation du projet, une véritable analyse des effets n'a jamais été faite. Un sondage auprès de participant/es au projet et de collaborateurs/trices de l'aide sociale est arrivé à la conclusion que le Chancenmodell avait eu une légère influence positive sur l'intégration sociale, notamment en raison des structures de jour créées par le travail et des incitations financières qui permettaient de mieux se débrouiller dans le quotidien. De même, les évaluations concernant l'intégration professionnelle (chances de garder ou d'élargir un emploi pour les personnes exerçant une activité lucrative, chances de rejoindre le marché du travail pour les chômeurs) ont été globalement positives dans ces sondages (Peters/Aeppli 2003).

5.1.3 Motivations financières et non financières

La plupart des analyses citées ci-dessus concernant les effets des incitations financières partent – explicitement ou implicitement – de l'idée que les bénéficiaires de l'aide sociale cherchent à maximiser leur bénéfice. D'autres mobiles ne sont guère étudiés de manière approfondie ou ils sont pris en considération principalement à titre de facteurs évoqués ad hoc pour expliquer l'effet faible ou inexistant des incitations financières. La critique qu'on oppose à cette approche estime qu'une telle vision se méprend fondamentalement sur les motivations des bénéficiaires de l'aide sociale et qu'elle perd de vue les véritables mobiles de leur action.

On peut ramener ces deux visions à des images de l'être humain et du monde diamétralement opposées ou y voir un conflit fondamental entre paradigmes idéologiques et économiques. Mais on n'a pas besoin d'aller aussi loin: en effet, même les sciences économiques mettent en question l'image de l'homo oeconomicus dont les seuls objectifs visent à augmenter le revenu et à éviter les risques. L'économie comportementale travaille sur un **étayement psychologique de la théorie des incitations**. Elle porte alors le regard sur des motivations autres, non-monétaires et étudie celles-ci sous l'angle de leur interaction avec des incitations financières. Les travaux de recherche s'intéressent notamment au besoin de réciprocité, au besoin de reconnaissance sociale ainsi qu'à la satisfaction intrinsèque liée à une activité (Fehr/Falk 2002). Ci-dessous, nous présenterons quelques résultats et citerons ensuite deux études qui appliquent des approches comparables à l'étude des incitations financières dans l'aide sociale.

Des études sur la **réciprocité** démontrent que dans certaines situations, les êtres humains n'axent leur comportement par sur le bénéfice attendu, mais sur la question s'ils se sentent traités de manière équitable et honnête ou non par leur vis-à-vis. Ainsi, des settings expérimentaux ont permis de montrer que les prestations des employé/es dépendent de la générosité de l'offre salariale, bien que les employé/es – s'ils désiraient uniquement maximiser leur bénéfice financier – aient la possibilité d'adopter un comportement opportuniste (Fehr/Gächter/Kirchsteiger 1997). De même, les incitations financières ont des répercussions différentes sur le comportement en fonction de la manière dont elles sont communiquées, en tant que récompense ou punition. Des essais avec des contrats incitatifs ont fait ressortir qu'en cas de

contrats contenant des possibilités de sanctions, l'engagement est nettement plus faible qu'en cas de contrats sans mécanisme d'incitation, bien que les deux aboutissent à des salaires objectivement identiques. Même en cas de contrats avec versements de bonus, l'engagement était un peu plus faible – probablement du fait que les employé/es ont interprété la possibilité de sanctions ou de versements de bonus comme un abandon du principe de l'échange équitable (Fehr/Gächter 2000).

Loin de remettre fondamentalement en question l'effet des incitations financières, ces résultats montrent néanmoins que les incitations financières interagissent souvent avec des motivations autres, non monétaires. Cette interaction peut avoir un effet de renforcement réciproque, mais il est également possible que des conflits apparaissent et que les incitations financières aient des conséquences contreproductives. Dans le domaine des **normes sociales**, un tel effet peut se produire lorsqu'un comportement aux fortes connotations morales est soutenu par des incitations financières. Etant donné qu'un comportement éthique se distingue justement par le fait qu'il n'est pas motivé par des incitations externes, l'incitation financière peut annuler la reconnaissance sociale et aboutir ainsi à des changements comportementaux non désirables (Gneezy/Rustichini 2000). La mesure dans laquelle des incitations financières peuvent annihiler la **motivation intrinsèque** («crowding out») est discutée de manière controverse. Il est vrai que des expériences montrent que la réduction ou la suppression d'incitations financières peut amener une personne à cesser une activité qu'elle a fournie initialement pour des motifs intrinsèques (Gneezy/Meier/Rey-Biel 2011; Frey 2008). On fait toutefois remarquer de manière critique que ceci n'est pas forcément une preuve que les incitations financières ont évincé la motivation intrinsèque. Il est tout aussi bien possible que la réduction d'une incitation financière soit interprétée comme un comportement injuste qui est puni par un comportement négatif réciproque (Fehr/Falk 2002).

Des expériences et des études sur le terrain se sont intéressées également et tout particulièrement à la question de l'influence de la détresse matérielle sur l'horizon et la rationalité des décisions humaines. Les connaissances en matière de «**psychologie de la pauvreté»** suggèrent une spirale négative ou un «feedback loop» dans lesquels la pauvreté s'intensifie et se consolide (Haushofer/Fehr 2014): les états de stress et d'angoisse déclenchés par le manque de ressources et la vulnérabilité font que les personnes victimes de pauvreté prennent souvent des décisions sous-optimales axées sur des modèles habituels, installés depuis longtemps et sur le bénéfice à court terme. Un goût du risque fortement réduit les amène à ne faire que rarement des investissements financiers ou autres qui ne soient payants qu'à moyen ou long terme, par exemple dans la formation ou la santé. A ces mauvaises conditions psychologiques s'ajoute évidemment le fait que les personnes concernées disposent de ressources et conditions cadre autrement plus défavorables à une action axée sur le long terme que les personnes bénéficiant de meilleures conditions financières.

Ces perspectives et approches semblent en principe **prometteuses pour comprendre l'effet des incitations financières dans l'aide sociale.** En effet, le fait qu'à l'aide sociale, les incitations opèrent dans un environnement fortement réglementé et émotionnellement sensible suggère une étroite interaction avec d'autres modèles de perception et motivations. Mais en même temps, cette même particularité interdit un transfert direct des résultats d'autres études à ce domaine. Tant que nous pouvons en juger, les approches de l'économie comportementale n'ont encore été utilisées que très peu pour étudier le potentiel et les modes d'action des incitations financières à l'aide sociale. Dans notre recherche bibliographique, nous ne sommes tombés que sur deux articles qui, à l'aide de méthodes statistiques «rigoureuses», interrogent de manière critique l'hypothèse que les bénéficiaires de l'aide sociale réagissent exclusivement à des incitations financières:

■ En analysant les données issues d'un sondage auprès d'anciens chômeurs de longue durée dont l'entrée dans une activité lucrative avait été soutenue partiellement par des **Lohnzuschüsse** (salaires combi-

nés), Krug (2010) arrive à la conclusion que ces subventions augmentent la probabilité que le salaire soit perçu comme insatisfaisant bien que, de facto, elles augmentaient le revenu. Son interprétation de ce résultat est la suivante: les personnes concernées perçoivent les subventions salariales comme une violation de la norme de la réciprocité en vertu de laquelle les employeurs devraient payer un salaire équitable qui les protège de l'indigence. Dans ces cas, les cessations des rapports de travail étaient plus fréquentes que dans le groupe des chômeurs de longue durée qui ne bénéficiaient pas de subventions salariales. Sans remettre fondamentalement en cause l'effet des incitations financières à exercer une activité lucrative, Krug plaide néanmoins en faveur d'une vision différenciée: si les personnes concernées perçoivent les incitations à exercer une activité lucrative d'une manière qui diverge des intentions dans lesquelles elles ont été mises en place, celles-ci peuvent déployer des effets non recherchés et négatifs.

■ Sur la base d'une analyse statistique du **comportement de sortie des bénéficiaires de l'aide sociale**, réalisée en 1997/198 en Gironde, Dubet et Vérétout (2001) mettent en doute l'hypothèse selon laquelle ce comportement serait motivé en premier lieu par des considérations de maximisation du bénéfice financier. Selon leurs analyses, la probabilité d'une sortie n'est pas déterminée par les chances d'une augmentation du revenu disponible liée à la sortie (voir à cet égard toutefois la critique méthodologique de Gurgand 2002). Sur la base d'une analyse quantitative supplémentaire de plus de cent entretiens avec des bénéficiaires de l'aide sociale, ils plaident en faveur d'un concept global de rationalité qui mette au centre les «bonnes raisons» qui déterminent l'action. Le potentiel d'explication d'une telle approche semble toutefois limité du fait que «ces bonnes raisons apparaissent si multiples, si diverses et parfois si contradictoires, que l'on peut s'interroger sur la portée d'un modèle qui interprète les conduites plus qu'il ne les explique».

5.1.4 Synthèse

Le résultat de l'analyse bibliographique sur l'effet des incitations financières à exercer une activité lucrative dans l'aide sociale est ambigu. Une majorité des études consultées fait état d'un **effet fondamentalement positif** sur la participation à la vie active ou rend plausibles des conditions dans lesquelles les incitations financières à exercer une activité lucrative déploient l'effet recherché. Elles font remarquer à plusieurs reprises que le montant de l'incitation est important. En même temps, **elles ne prouvent pas que les effets soient durables** et qu'ils améliorent la participation à la vie active sur le long terme. De même, plusieurs études avouent ne pas pouvoir prouver une influence positive sur la sortie de l'aide sociale. En ce qui concerne le mix de mesures, les incitations financières à exercer une activité lucrative semblent produire un effet maximal si elles sont associées à d'autres services et offres de soutien destinés à l'insertion professionnelle.

De nombreuses enquêtes ont été menées dans **l'espace anglo-saxon**. En raison des conditions cadre – un bas niveau de la couverture des besoins de base et un segment de bas salaires relativement grand –, les résultats ne peuvent être transférés tels quels sur la Suisse. Certaines analyses de l'effet des franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative pour les femmes ayant seules des enfants à charge aux Pays-Bas et de celui du Einstiegsgeld en Allemagne démontrent toutefois des incidences positives sur la participation à la vie active également pour les **Etats d'Europe continentale.** En Suisse, les évaluations des projets pilotes contenant des éléments incitatifs des villes de Bâle et de Zurich ont été positives sans pour autant fournir de preuve «irréfutable» d'une augmentation de la participation à la vie active.

D'une manière générale, on peut observer ceci: dans l'aide sociale, les incitations financières agissent dans un entourage caractérisé par une asymétrie en matière d'information et de pouvoir et par de fortes possibilités d'exercer des contraintes. Même si les Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative existent, de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale restent marqués par l'expérience que la plus grande

partie de leur salaire n'est pas à leur disposition et que le budget de leur ménage est soumis à un contrôle rigoureux. Compte tenu de ce fait, il nous semble évident que les incitations financières ne sont perçues par les personnes concernées pas uniquement dans la perspective d'une maximisation du bénéfice monétaire, mais qu'elles interagissent étroitement avec des motivations autres, non-monétaires. Dès lors, les **approches de l'économie comportementale** semblent très prometteuses pour expliquer le mode d'action d'incitations financières dans l'aide sociale**.** A notre connaissance, les enquêtes sur l'impact des incitations financières dans l'aide sociale qui ont opté pour une telle approche sont rarissimes, voire inexistantes.

5.2 Appréciations provenant des entretiens d'expert/es

En raison des possibilités réduites d'effectuer des analyses d'impact statistiques, les incidences de la Franchise, du SI et du SMI sur le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale ont été thématisées de manière approfondie lors des entretiens d'expert/es. Dans les circonstances données, c'était la seule possibilité de mieux comprendre les modes d'action notamment du SI et du SMI.

En ce qui concerne l'importance des entretiens d'expert/es, il faut souligner ceci: il est évident que ces entretiens ne fournissent pas de connaissances sûres, objectives sur les effets des trois éléments incitatifs. Ils ne peuvent pas remplacer une analyse d'impact statistique. De là à tirer la conclusion inverse qu'ils sont sans valeur pour l'analyse d'impact serait cependant une erreur. Leur avantage réside dans la différenciation, non pas dans un jugement général de l'efficacité ou de l'inefficacité des éléments incitatifs. Nous avons demandé aux personnes interviewées dans quelles conditions, dans quelles situations ou pour quels groupes de personnes les suppléments déploient leur action… ou ne la déploient pas. Par ailleurs, on peut légitimement supposer que grâce à leur expérience, les personnes interviewées sont en mesure de comparer les modes d'action différents des trois éléments incitatifs. Les résultats n'ont pas valeur de «faits purs et durs», mais d'**évaluations basées sur une large expérience** dont la pertinence repose sur des considérations de plausibilité. En même temps, ils peuvent donner des impulsions à des enquêtes empiriques plus poussées.

Dans les interviews, la **question des effets des éléments incitatifs** a été posée de manière très explicite. Nous avons demandé aux expert/es s'il existe des situations de conseil, des situations de vie ou des groupes de client/es où les suppléments remplissent particulièrement bien leur fonction d'incitation et si certaines personnes font des efforts accrus en faveur de leur intégration professionnelle ou sociale *à cause* du supplément. L'interprétation à donner au terme de «à cause de» est la suivante: le supplément ne doit pas être le seul mobile des efforts d'intégration, mais sans supplément, ces efforts n'auraient probablement pas été entrepris.

La question a été formulée séparément pour chacun des trois suppléments. Par ailleurs, nous avons posé des questions concernant l'interaction entre les trois suppléments et les possibilités d'améliorer le système existant. C'est dans ce même ordre que les résultats seront présentés ci-dessous: alors que les évaluations concernant l'efficacité d la Franchise, du SI et du SMI seront discutées séparément dans les paragraphes 5.2.1 à 5.2.3, le paragraphe 5.2.4 étudiera de manière détaillée les possibles incitations perverses à l'intérieur et à l'extérieur du système des suppléments. Le paragraphe 5.2.5 montre dans quelle mesure les trois suppléments n'exercent pas seulement une fonction d'incitation, mais servent également dans un sens plus général à distinguer un comportement socialement souhaitable. Le paragraphe 5.2.6 contient des propositions visant à optimiser le système des suppléments qui ont étés formulées au cours des entretiens avec des expert/es.

5.2.1 Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative

La moitié environ des personnes interviewées est persuadée que, dans certaines situations au moins, la Franchise déploie un effet d'incitation et contribue à ce que les bénéficiaires de l'aide sociale prennent ou élargissent une activité lucrative ou gardent leur activité lucrative. L'autre moitié s'exprime de manière sceptique. Les sceptiques, sans exclure toujours la possibilité que dans certaines conditions, la Franchise ait une fonction incitative, ne lui accordent toutefois globalement qu'une faible importance.

Les évaluations quant à l'égard duquel la Franchise déploie sa plus grande efficacité varient en fonction de la conception de celle-ci:

■ **La Franchise en tant qu'incitation à garder une activité lucrative**: Les personnes interviewées de services sociaux qui octroient la Franchise proportionnellement au taux d'occupation tendant à estimer que Franchise ne contribue que d'une manière insignifiante à prendre une activité lucrative. Elles voient l'effet positif plutôt pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont déjà actifs: pour eux, la Franchise pourrait contribuer à ce qu'ils élargissent leur taux d'activité ou le maintiennent malgré des circonstances défavorables. Cette évaluation se base sur l'hypothèse que de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale sont fortement motivés à prendre une activité lucrative même sans incitation financière et que la fonction incitative de la Franchise n'opère que lorsque l'activité lucrative dure déjà un certain temps sans qu'elle ait permis de sortir de l'aide sociale. A cet égard, deux effets peuvent se produire: d'une part, une compréhension croissante au fil du temps du mode de calcul de la Franchise peut contribuer à un élargissement du taux d'activité. D'autre part – et cet effet est probablement plus important encore -, la Franchise déploie son action lorsque les bénéficiaires rencontrent des difficultés temporaires au travail, lorsqu'ils sont confrontés à des conflits ou lorsque, de manière générale, ils sont frustrés de ne pas réussir à sortir de l'aide sociale. En d'autres termes: si la motivation non-monétaire à exercer une activité lucrative souffre, les aspects financiers gagnent en importance. Sans Franchise, la tentation de «rendre le tablier» serait plus grande.

■ **La Franchise en tant qu'incitation à prendre une activité lucrative**: Une appréciation différente est exprimée par deux personnes interviewées travaillant dans des services sociaux qui permettent de garder les revenus salariaux allant jusqu'à 200 respectivement 500 francs et qui n'emploient l'échelonnement selon le taux d'activité que pour les revenus relativement élevés ou pas du tout. Ces deux personnes supposent que la Franchise incite avant tout les bénéficiaires de l'aide sociale au chômage à prendre une activité rémunérée d'un faible volume. En revanche, dans ce système, l'incitation à élargir le taux d'activité serait faible, voire inexistant.[110]

Indépendamment du fait qu'elle déploie ou non une fonction d'incitation, la Franchise affirme certaines valeurs: elle exprime une reconnaissance aux bénéficiaires de l'aide sociale qui exercent activité lucrative. Selon les appréciations de plusieurs personnes interviewées, une telle **estime** est importante pour beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale. La personne interviewée d'un très grand service social urbain suppose que la moitié environ des bénéficiaires d'une Franchise est très consciente de la Franchise. Il est cependant difficile de dire si ces personnes auraient renoncé à l'exercice d'une activité lucrative sans la reconnaissance financière sous forme de Franchise.

---

[110] Cette estimation est vérifiée dans le cadre de l'analyse d'impact statistique basée sur les revenus provenant d'une activité lucrative des bénéficiaires de l'aide sociale avec Franchise. Comme les explications au paragraphe 5.3.2 le montrent, elle ne peut être confirmée sur le plan empirique.

Les personnes interviewées attribuent une plus grande efficacité à la Franchise pour les **groupes de personnes** suivants:

■ Les personnes qui, pour des raisons différentes, ressentent le budget sans Franchise comme particulièrement serré. Il peut s'agir là de personnes qui avant d'être bénéficiaires de l'aide sociale, avaient un niveau de vie nettement plus élevé ou qui ne peuvent pas renoncer à certaines dépenses – non reconnues dans le budget d'aide sociale – (p. ex. les grands fumeurs/fumeuses). Une personne interviewée mentionne dans son contexte également les familles monoparentales et les familles relativement nombreuses.
■ Les personnes qui, en principe, disposent de «bonnes» conditions et qui sont dès lors en mesure de réagir effectivement à l'incitation. Sont mentionnées à plusieurs reprises les personnes qui suite à des coups du destin personnels ainsi que de problèmes physiques ou psychiques ont été rejetées en arrière. Une personne interviewée cite par ailleurs les personnes qui, au fond, auraient beaucoup à offrir, mais qui ne se sentent pas à leur place dans le monde du travail axé sur la performance et qui sont marginalisées. Une Franchise qui honore les petits volumes de travail de manière surproportionnelle pourrait créer des incitations efficaces pour ce groupe.

Les personnes interviewées qui **relativisent l'effet incitatif de la Franchise** ou qui le mettent fondamentalement en question évoquent avant tout les points suivants:

■ **Demande limitée de main-d'œuvre**: Pour les personnes concernées, l'offre d'emplois sur le premier marché du travail est fortement limitée. Souvent, l'obtention ou la non-obtention d'un poste ne dépend pas de leur volonté personnelle.
■ **Motivation intrinsèque et valeur sociale du travail**: La motivation à exercer une activité lucrative est en premier lieu de nature intrinsèque ou due à des facteurs externes non-matériels. Pour de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale, il va de soi qu'ils souhaitent participer à la vie active. Ils ont intériorisé la valeur du travail rémunéré; en même temps, l'activité lucrative est pour eux un élément central de la participation et de la reconnaissance sociale. Ils ne veulent y renoncer en aucun cas. Des nombreuses personnes interviewées soulignent que d'après leur expérience, ceci est le cas normal.
■ **Besoin d'autonomie**: De nombreux bénéficiaires de l'aide sociale s'accrochent – parfois même dans des conditions défavorables – au but de sortir de l'aide sociale grâce à une activité lucrative. Ceci pas uniquement dans le but d'améliorer leur situation financière. Ils sont motivés tout autant par la volonté de reconquérir leur liberté et leur indépendance ou d'échapper au contrôle et à la mise au pas par l'aide sociale. Le souhait de mettre fin à une situation ressentie comme stigmatisante peut également faire partie de ces motifs.
■ **Incapacité de réagir aux incitations**: Pour un groupe considérable de bénéficiaires de l'aide sociale, les problèmes passagers ou les limitations durables (p. ex santé) sont tellement graves qu'ils ne réagissent pas à l'incitation financière d'une Franchise ou que cette incitation n'est pas au cœur du conseil social.
■ **Faibles préférences de consommation**: Il y a des bénéficiaires de l'aide sociale qui préfèrent s'en sortir avec le minimum vital social et qui ont l'habitude de se «débrouiller». Ceux-ci ne réagissent pas aux incitations financières faibles à moyennes. Selon quelques personnes interviewées, ceci ne vaut pas seulement pour les incitations positives sous forme de Franchise, mais également pour les réductions des prestations jusqu'à 15%.
■ **Incitations alternatives efficaces**: D'autres incitations financières ou moyens de pression sont plus efficaces. Ceci peut être le cas notamment lorsqu'un service social accorde une grande attention au remboursement des prestations d'aide sociale – en particulier sur le plan de la communication. Deux personnes interviewées soulignent que rien que pour cette raison, les bénéficiaires de l'aide sociale ont un très grand intérêt à contribuer un maximum à leur entretien par leur propres forces.

5.2.2 Supplément d'intégration

L'action incitative du Supplément d'intégration est globalement jugée plus positive que celle de la Franchise. Ceci s'explique avant tout par le fait que certaines personnes interviewées ont de grandes réserves quant l'effet incitatif de la Franchise, alors qu'elles n'hésitent pas à reconnaître un effet au SI. A l'inverse, si certaines personnes attestent à la Franchise un effet plus grand qu'au SI, elles estiment toutefois pour la plupart que le SI exerce également une certaine action incitative – contrairement à celles qui doutent de l'efficacité de la Franchise. Au total, les personnes interviewées qui reconnaissent au SI un effet positif sur le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale sont plus nombreuses.

Lorsque **l'effet incitatif du SI est estimé plus important que celui de la Franchise,** c'est notamment pour une raison: la motivation intrinsèque des bénéficiaires de l'aide sociale à participer à un programme d'intégration professionnelle ou sociale est tendanciellement considérée comme plus faible que la motivation à exercer une activité lucrative. A cet égard, l'incitation financière peut être le facteur qui fait pencher la balance: elle peut éventuellement amener à la participation des personnes qui ont une attitude plutôt critique vis-à-vis du programme ou qui, sans rémunération, ressentiraient une telle participation comme une tracasserie. Une personne interviewée fait en outre remarquer que le SI – contrairement à la Franchise – est dans tous les cas directement intégré dans la situation de conseil et qu'il est dès lors plus facile de mettre en valeur sa fonction incitative: le SI est accordé aux personnes qui acceptent une offre très concrète proposée par le conseiller social ou la conseillère sociale. Et finalement, l'offre de possibilités d'engagement peut être pilotée de manière bien plus ciblée et élargie en cas de besoin.

Selon l'avis de deux personnes interviewées, le SI est particulièrement efficace chez les **jeunes adultes.** Ceci peut également être lié au fait que le SI – même s'il est réduit – peut représenter une somme relativement importante pour les jeunes adultes. Une personne précise que si le SI n'est certainement pas la raison pour laquelle des jeunes adultes commencent un apprentissage, il peut toutefois être une incitation importante à ne pas abandonner un apprentissage à la légère. L'autre personne travaille dans un service social qui octroie aux jeunes adultes un forfait pour l'entretien réduit, mais le SI complet, ce qui augmenterait considérablement l'effet incitatif de ce dernier. Mais on entend également d'autres sons de cloche: selon une personne interviewée, le SI octroyé pour des salaires d'apprentis sert en premier lieu à maintenir la paix au sein de la famille: il serait favorable au rapport entre parents et enfants que le salaire d'apprenti ne soit pas intégralement pris en compte dans le budget familial, mais que les enfants puissent garder une sorte d'argent de poche. En revanche, ceci n'aurait qu'une répercussion insignifiante sur leur volonté d'intégration sociale et professionnelle.

Dans la plupart des centons, le SI est **échelonné en fonction de l'activité.** Certaines personnes interviewées différencient dès lors leurs propos selon ces échelons. L'effet incitatif est qualifié de faible pour les activités très faciles d'accès: d'une part, en raison du faible montant de 100 francs, d'autre part du fait que ces personnes sont souvent confrontées à d'autres problèmes et ne réagissent pas fortement aux incitations financières. A l'inverse, il arrive dans des programmes très exigeants que les client/es jugent le SI insuffisant et pensent qu'ils auraient droit à un salaire normal. Une personne interviewée estime dès lors que l'effet du SI est le plus important pour des activités d'un niveau d'exigence «moyen».

Les différences entre la Franchise et le SI en termes de montant est une autre raison pour laquelle certaines personnes interviewées attribuent un effet incitatif plus grand à la Franchise. Cette appréciation ne peut toutefois pas être généralisée dans la mesure où la conception détaillée du système des suppléments joue un rôle très important. En partie, les différences ne sont que faibles et il peut arriver que le supplément par heure atteigne le même montant, voire un montant supérieur pour le SI que pour la Franchise (voir paragraphe 5.2.4).

5.2.3 Supplément minimal d'intégration

En ce qui concerne le Supplément minimal d'intégration, les évaluations de l'efficacité sont les plus réservées. D'une part, ceci est lié au faible montant du SMI. D'autre part, la fonction de celui-ci joue également un rôle, les appréciations s'écartant toutefois les unes des autres en fonction de l'objectif principal. Si le SMI est octroyé exclusivement pour des **raisons d'équité,** il est évident qu'il perd sa fonction incitative (à moins qu'il soit utilisé en même dans à d'autres fins). C'est également dans sa fonction de récompense de certaines **prestations personnelles** que l'effet est qualifié de faible. Une personne interviewée s'exprime ainsi: les personnes qui «bougent» de toute manière estiment qu'il va de soi qu'elles s'engagent en faveur de l'amélioration de leur situation. Si cette évidence n'est pas donnée, les problèmes et les limitations sont la plupart du temps tels qu'une incitation de 100 francs par mois n'y change rien – cette différence dans le budget n'est pratiquement pas remarquée.

Les personnes interviewées qui mettent l'accent sur la **fonction de sanction en cas de comportement non coopératif** s'expriment le plus positivement sur l'effet. Elles reconnaissent tout à fait un certain effet au SMI lorsque celui-ci est utilisé à titre de moyen de pression pour amener les bénéficiaires de l'aide sociale à respecter des rendez-vous chez le médecin par exemple ou à coopérer avec des institutions externes (p. ex. ORP, AI).

5.2.4 Incitations perverses à l'intérieur et à l'extérieur du système

Il est possible que les incitations financières soient sans effet, voire contreproductifs tant à l'intérieur du système des incitations qu'en interaction avec d'autres systèmes (p. ex. autres prestations sous condition de ressources, impôts) du fait que la concertation entre les prestations n'est pas optimale. Les exemples les plus connus à cet égard sont les effets dits de seuil. Cette expression désigne – en gros – le fait que la situation de personnes dans des conditions financières précaires se dégrade suite à une augmentation du revenu provenant d'une activité lucrative du fait qu'en raison de celle-ci, les prestations de soutien sont supprimées ou fortement réduites.

Nous avons demandé à toutes les personnes interviewées si on peut observer l'apparition d'incitations perverses dans l'interaction entre les éléments incitatifs, une diminution de l'effet des incitations par le système fiscal ou des conséquences contreproductives à d'autres égards.

Incitations perverses à l'intérieur du système des suppléments
Globalement, les déficits notables constatés au niveau de la conception interne et de la concertation des éléments incitatifs sont extrêmement rares. Certaines personnes interviewées attirent l'attention sur les points suivants:

■ Selon l'échelonnement de la Franchise et du SI, il peut arriver que **des bénéficiaires de l'aide sociale gagnent davantage par heure avec le SI qu'avec la Franchise.** Etant donné que l'insertion dans le premier marché du travail est l'objectif supérieur, il s'agit là d'une incitation potentiellement perverse. Ceci est signalé par deux personnes interviewées. Les conséquences sont toutefois peu graves: comme l'une des deux personnes le fait remarquer, seuls les assistants sociaux s'en rendent compte. Les client/es qui ne se comparent que rarement aux autres bénéficiaires de l'aide sociale ne le remarquent en général pas.
■ Pour les **offres destinées aux personnes souffrant d'une addiction,** ce problème existe parfois également à l'intérieur du SI, puisque dans certains cas, le nombre d'heures de travail que les personnes souffrant d'une addiction doivent effectuer pour obtenir un SI est inférieur à celui qu'on demande aux autres bénéficiaires de l'aide sociale. Ceci peut se justifier en partie par le fait que les mêmes activités demandent des efforts plus grands aux personnes souffrant d'une addiction. Les frontières correspondantes ne peuvent toutefois être clairement tracées ni entre programmes ni entre personnes. Une personne inter-

viewée constate que les bénéficiaires de l'aide sociale souffrant d'une addiction ont une nette préférence pour les programmes récompensés plus fortement par rapport aux programmes d'insertion «normaux» ou aux emplois à salaire partiel.

■ Les **Franchises élevées sur les revenus provenant d'une activité lucrative à faible taux** sont critiquées par plusieurs interlocuteurs/trices. Celles-ci apparaissent surtout lorsque le revenu provenant d'une activité lucrative peut être pris en compte dans son intégralité jusqu'au montant maximal ou à un montant minimal élevé. Si plusieurs personnes interviewées supposent que ceci permet de créer une incitation financière relativement forte à exercer une activité lucrative (voir paragraphe 5.2.1), ces mêmes personnes critiquent parfois en même temps le fait que de cette manière on émette des signaux trompeurs, puisqu'une augmentation du volume d'activité au-delà de petits volumes à temps partiel ne serait récompensée que faiblement, voire pas du tout.[111]

Deux personnes **critiquent le SMI** pour des considérations de principe, l'une d'entre elles également le SMI pour les familles monoparentales. Elles reprochent à ces prestations de ne pas exercer de fonction incitative mais de récompenser – pour des considérations d'équité – des «situations». Or, ceci ne devrait pas être la tâche de tels suppléments. Sur le plan matériel, ces deux prestations n'apporteraient rien. Par ailleurs, ce serait au forfait pour l'entretien d'assurer l'existence. Au cas où ceci ne serait pas garanti pour les familles monoparentales, il faudrait intervenir au niveau du forfait pour l'entretien et non pas à celui des suppléments.

Incitations perverses dans l'interaction avec d'autres systèmes

Dans l'interaction avec les prestations sous condition de ressources à l'extérieur de l'aide sociale et avec le système fiscal, cinq personnes interviewées signalent l'existence d'**effets de seuil.** Il s'agit là en premier lieu d'effets de seuil à la sortie. Personne ne les approuve, mais leur gravité est qualifiée de manière inégale: certains soulignent que les bénéficiaires de l'aide sociale qui en sont concernés sont peu nombreux et que l'incidence réelle des effets de seuil est fortement surestimée par l'opinion publique. Dans des cas individuels, il pourrait certes arriver que des bénéficiaires de l'aide sociale s'arrangent pour faire en sorte que leur revenu reste tout juste en dessous du seuil de sortie de l'aide sociale. Mais la majorité d'entre eux chercherait par tous les moyens à sortir de l'aide sociale afin de retrouver leur autonomie et de se libérer de l'obligation de rendre des comptes à l'aide sociale. Par ailleurs, les effets de seuil pourraient certes être atténués, mais pas entièrement supprimés.

D'autres personnes attribuent une importance plus grande aux effets de seuil. Elles ne rappellent pas seulement les répercussions que ceux-ci peuvent avoir sur le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale, mais également, et tout particulièrement, la perception publique et la violation du principe que l'activité lucrative doit être payante. Les effets de seuil dus à une forte imposition des petits revenus notamment sont très mal vus.

D'une manière très générale et synthétique, on peut dire que les effets de seuil ont pour conséquence que des bénéficiaires de l'aide sociale disposent d'un revenu supérieur à celui de personnes en dehors de l'aide sociale qui se trouvent dans des situations comparables. Ce risque est discuté principalement dans le contexte des **jeunes adultes.** C'est notamment pour ce groupe-là qu'il s'agit d'adapter les systèmes de manière très nuancée et ciblée. D'une part, plusieurs personnes interviewées pensent qu'il est important que les incitations financières agissent justement chez les jeunes adultes en les motivant par exemple à termi-

[111] Cette structure d'incitation ne semble toutefois pas influencer le comportement effectif en matière d'activité lucrative. Voir à ce sujet les exploitations statistiques au chapitre 5.3.2.

ner une formation. D'autre part, des jeunes non soutenus vivent très souvent avec des revenus très faibles, ce qui recèle le risque que les bénéficiaires de l'aide sociale disposent de plus de moyens que leurs pairs du même âge.

Le risque que des **créances fiscales pendant l'obtention de l'aide sociale** annulent l'effet des éléments incitatifs est considéré dans la plupart des cas comme faible ou inexistant. De nombreuses personnes interviewées rappellent que l'aide sociale est exonérée d'impôts ou que pratiquement tous les bénéficiaires de l'aide sociale se voient accorder des remises d'impôts. D'autres font remarquer que les bénéficiaires de l'aide sociale paient parfois des impôts dont les montants sont toutefois très modestes. Par ailleurs, de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale tiendraient à s'acquitter d'impôts afin de souligner leur appartenance à la communauté. Deux personnes interviewées dressent toutefois un tableau nettement plus négatif: l'une fait remarquer que dans sa région, les petits revenus sont fortement imposés, mais qu'étonnamment, ceci n'est pas thématisé dans les entretiens de conseil. L'autre personne a souvent constaté que des personnes nouvelles à l'aide sociale sont confrontées à des créances fiscales de l'année précédente. Ici, il s'agit toutefois d'un problème de principe qui n'a pas de lien avec les versements d'incitations.

Quelques rares personnes interviewées font remarquer que des **dettes ou le risque de saisies de salaire** peuvent avoir pour effet que les suppléments perdent du moins une partie de leur caractère incitatif: en effet, si les bénéficiaires de l'aide sociale dépassent le minimum vital selon le droit des poursuites en raison des suppléments, une partie du revenu supplémentaire disparaît tout de suite. Le poids accordé à ces effets n'est toutefois pas grand: les personnes interviewées ont été interrogées de manière générale sur les raisons décisives pour lesquelles les bénéficiaires de l'aide sociale ne réagissent pas à des incitations financières. Les saisies de salaire et les surendettements ont figuré parmi les causes possibles, mais seules deux personnes les ont cités. En revanche, les fortes atteintes (p. ex. problèmes psychiques), les problématiques multiples complexes et les «chronifications» ainsi qu'un manque général de volonté de fournir des prestations personnelles ont presque toujours été mentionnés.

5.2.5 Distinction de comportements

Le système des suppléments n'a pas pour seul but de créer des incitations à modifier le comportement. Comme présenté dans le paragraphe 2.2.1, il s'agit également d'exprimer une **reconnaissance et une valorisation d'un comportement donné.** Une telle reconnaissance doit être indépendante de l'éventuelle répercussion que l'octroi du supplément a sur le comportement individuel. Elle renforce une norme sociale et confirme l'universalité de celle-ci. Quelle est alors l'importance de cet aspect de la récompense et de la valorisation dans la pratique des services sociaux?

Dans les entretiens d'expert/es, nous avons présenté aux personnes interviewées l'avis qu'il pourrait être indiqué rien que pour des raisons d'équité que les bénéficiaires de l'aide sociale qui font des efforts en faveur de leur intégration ou qui font preuve de coopération, aient un revenu plus élevé du ménage que ceux qui ne le font pas. Ensuite, nous les avons interrogées sur l'importance qu'elles accordent à cet aspect du système des suppléments – d'une part dans le travail quotidien avec les client/es, d'autre part pour légitimer l'aide sociale économique vis-à-vis de la société et de la politique.

La plupart des personnes interviewées reconnaissent une certaine importance à cet aspect, près de la moitié d'entre elles le qualifie de très important. La légitimation vis-à-vis de l'extérieur ayant tendanciellement plus de poids que la légitimation vis-à-vis de l'intérieur:

■ **Légitimation vis-à-vis de l'intérieur**: En ce qui concerne l'aspect de l'équité dans le travail avec les bénéficiaires de l'aide sociale, les réponses sont assez hétérogènes. Une partie des personnes interviewées

trouve qu'il est important de pouvoir démontrer aux client/es que leurs prestations personnelles sont reconnues et récompensées. Cet avis est motivé non seulement par les attentes des client/es, mais également par les valeurs des assistants sociaux eux-mêmes: une personne interviewée avoue qu'il serait éthiquement inconcevable pour elle de demander aux bénéficiaires de l'aide sociale la participation à un programme d'occupation sans reconnaître celle-ci financièrement. D'autres en revanche constatent que de nombreux client/es ne comprennent guère les détails du calcul du budget et qu'ils ne font que rarement des comparaisons avec d'autres bénéficiaires de l'aide sociale.

■ **Légitimation vis-à-vis de l'extérieur**: Pour la plupart des personnes interviewées, il est important de pouvoir démontrer vers l'extérieur que l'aide sociale récompense les efforts individuels et qu'en termes financiers, elle ne traite pas tous les client/es de la même manière, indépendamment de leur comportement. Cet avis n'est pas partagé personnellement par toutes les personnes interviewées: une personne constate qu'il va de pair avec une plus forte distinction moralisatrice entre «bons» et «mauvais» client/es. D'une manière générale, la plupart des personnes interviewées estiment toutefois qu'il est important que l'aide sociale fasse la distinction entre client/es «actifs» et client/es «passifs» et qu'elle traite ceux-ci de manières différentes également en termes de niveau des prestations. Une opinion résolument différente est cependant défendue par une personne interviewée dans le canton de laquelle le système des suppléments subit une forte pression politique. Celle-ci ressent avant tout une méfiance généralisée envers le système. L'idée que celui-ci ne n'est pas valable serait prépondérante. Une autre personne mentionne elle aussi des réserves comparables tout en prenant ses distances claires et nettes avec celles-ci.

Dans ces résultats, deux points sont particulièrement remarquables et à souligner:

■ **La distinction en tant qu'objectif à part entière**: Premièrement, l'«aspect équité» est souligné également par les personnes qui jugent l'effet de manière plutôt réservée. Cela veut dire: le système des suppléments ne peut pas être mesuré uniquement à ses répercussions sur le comportement individuel. Dans de nombreux cas, l'objectif de confirmer des normes sociales et de faire la distinction entre comportements «désirables» et «indésirables» joue également un rôle décisif. Cette distinction n'a sa source pas uniquement dans des besoins professionnels, elle correspond également à une exigence de la part de la politique et de l'opinion publique vis-à-vis de l'aide sociale. Quant à déterminer la lacune qui peut exister entre ces deux objectifs ou à savoir si le système des suppléments serait suffisamment légitimé même si sa fonction se réduisait principalement ou exclusivement à la distinction, la question reste ouverte.

■ **Problèmes de légitimation vis-à-vis de la politique**: Deuxièmement, la méfiance parfois mentionnée vis-à-vis du système des suppléments et la pression politique qui y est liée surprennent, du moins au premier coup d'œil. Car en fin de compte, les éléments incitatifs correspondent exactement au changement de paradigme vers une «activation »qui a marqué l'aide sociale de ces dernières années et qui s'est avéré capable d'obtenir une majorité politique. Une analyse de cette critique du système des suppléments qui, indépendamment des entretiens menés ici avec des expert/es, a été exprimée également dans d'autres communes, ne fait pas l'objet du présent rapport. Sur la base des entretiens avec des expert/es, on peut toutefois supposer que cette critique ne porte pas en premier lieu sur les suppléments et leur intention en tant que tels, mais davantage sur les effets secondaires indésirables qui se sont manifestés sous forme d'effets de seuil. Ceux-ci ont d'une part sapé le credo que le travail doit être payant. D'autre part, les propositions destinées à supprimer les effets de seuil, à savoir la prise en compte des suppléments dans le calcul des seuils d'entrée et de sortie, impliquaient une augmentation du niveau de l'aide sociale. D'où la critique que la mise en place du système des suppléments est liée à une augmentation des coûts. Dans la mesure où les entretiens avec des expert/es permettent de tirer une conclusion, la critique du système des suppléments ne porte donc pas uniquement sur l'effet isolé des différents éléments incitatifs, mais

surtout sur les répercussions que la conception des différents éléments incitatifs peut avoir sur le système global de l'aide sociale économique.

5.2.6 Propositions visant à améliorer l'efficacité

Pour finir, nous avons demandé aux personnes interviewées si elles voyaient la possibilité d'améliorer l'efficacité du système des suppléments en formulant explicitement la question si une modification du montant de certains suppléments était indiquée.

Les réponses sont multiples et un consensus clair ne peut pas être observé. La **suppression du SMI** est une proposition de principe. Elle est formulée par deux personnes interviewées qui doutent fortement de l'efficacité du SMI (voir paragraphe 5.2.4). Deux autres personnes soulignent que le système des suppléments n'a de sens que si un **éventail approprié de programmes d'intégration** et de mesures de soutien destinées à l'insertion professionnelle est disponible. A cet égard, elles voient toutes les deux un besoin d'agir.

Plusieurs propositions ne prétendent pas à l'universalité, mais portent sur la **mise en place concrète du système des suppléments dans le canton ou le service social concerné.** En règle générale, elles se réfèrent aux incitations perverses déjà constatées. Ceci concerne la coordination de l'échelonnement du SI et de la Franchise, les montants horaires différents pour des activités SI identiques et un rattachement plus fort de la Franchise au taux d'occupation.

Seul un petit nombre de personnes interviewées proposent des **modifications des montants des prestations.** Deux personnes interviewées de services sociaux avec une Franchise de 400 francs au maximum considèreraient une augmentation comme utile; l'une se prononce en faveur d'un échelonnement en fonction du type de ménage. Pour le SI, on envisage quelques rares fois une baisse du montant maximal de 300 francs; à l'inverse, une autre personne se prononce très clairement en faveur du maintien de celui-ci. Dans la perspective du bien de l'enfant, une personne recommande une augmentation du SI pour familles monoparentales au-delà du montant actuel de 200 francs.

Dans certains cas isolés, les personnes interviewées discutent dans un sens global des **répercussions du système des suppléments sur le conseil social.** Elles arrivent à des appréciations différentes. Une personne interviewée bénéficiant d'une très longue expérience dans l'aide sociale souligne avec beaucoup d'insistance le changement de qualité que le système des suppléments aurait déclenché. Selon elle, ce système est une condition essentielle à ce que l'aide sociale prenne son mandat d'intégration au sérieux. C'est pour cette raison qu'il lui semble également très important de maintenir le SI. Les deux autres personnes partagent l'autoperception concernant le mandat d'intégration de l'aide sociale, elles rendent toutefois attentif aux effets problématiques du système des suppléments. D'après leur expérience, celui-ci aurait eu pour conséquence que le conseil social se concentre principalement sur la réinsertion professionnelle et la mise à disposition de places dans des programmes d'intégration. Pour elles, il s'agit de corriger cette approche réductrice et de mettre au premier plan un conseil global aux bénéficiaires de l'aide sociale.

5.2.7 Synthèse

Contrairement aux analyses statistiques, les entretiens d'expert/es ne permettent pas d'évaluer ou de quantifier de manière objective les effets des incitations financières. Mais ils peuvent fournir des indices quant aux différences entre le potentiel d'action des trois prestations et aux conditions dans lesquelles celles-ci déploient au mieux leur fonction incitative.

En ce qui concerne l'effet de la **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative**, les appréciations des personnes interviewées divergent assez fortement. La moitié environ d'entre elles s'exprime avec beaucoup de réserve, voire de scepticisme. Les facteurs limitant l'effet mentionnés sont notamment les suivants: une demande limitée de main-d'œuvre, une forte motivation intrinsèque des bénéficiaires de l'aide sociale à travailler même sans incitation, de fortes normes sociales ainsi que, dans certains cas, des problématiques qui exercent une pression telle qu'une réaction aux incitations financières n'est plus possible.

En ce qui concerne le **Supplément d'intégration,** les estimations sont globalement plus positives. Celles-ci se basent sur l'expérience que pour beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale, la motivation à participer à un programme d'occupation est plus faible que la motivation à prendre (ou à élargir) une activité lucrative. L'incitation financière est dès lors davantage à même de faire pencher la balance. S'y ajoute le fait que l'offre de possibilités d'engagement est bien plus facile à piloter et, en cas de besoin, à élargir. Si cette «hiérarchisation» de la fonction incitative respective du SI et de la Franchise n'est pas explicitement partagée par tout/es les expert/es, celles et ceux qui mettent fondamentalement en doute la fonction incitative de la Franchise sont toutefois plus nombreux que celles et ceux qui le font pour le SI.

L'effet "pilotage du comportement" du **Supplément minimal d'intégration** est par principe apprécié de manière réservée. Les personnes interviewées dont l'évaluation est la plus positive sont celles qui travaillent dans des services sociaux qui octroient le SMI de manière «automatique» et qui l'utilisent ensuite comme instrument de sanction facile à gérer. Lorsque le SMI est octroyé pour des considérations d'équité, le caractère incitatif passe de toute manière au deuxième plan. Lorsqu'il est accordé à titre de récompense de prestations personnelles, on suppose que l'exercice d'activités «donnant droit à un SMI» dépend d'attitudes et de possibilités générales qui ne peuvent être activées ou remplacées par des incitations financières modestes.

Qu'ils remplissent réellement une fonction incitative ou non, les **suppléments distinguent un certain comportement** et confirment ainsi des normes sociales. La plupart des personnes interviewées accordent à cette fonction des suppléments une certaine, près de la moitié même une très grande importance. L'effet vis-à-vis de l'«extérieur» (société, politique) est considéré comme tendanciellement plus important que celui vis-à-vis des client/es. Plusieurs personnes interviewées insistent toutefois pour souligner que dans le conseil social, le SI et la Franchise assument une fonction très importante de marque d'estime.

Il est possible que l'effet des éléments incitatifs soit affaibli par des **«erreurs de construction»**. A l'intérieur du système des suppléments, on mentionne certains problèmes qui concernent tous les variantes cantonales spécifiques de la mise en place. Par rapport à l'entourage et dans l'interaction avec d'autres systèmes, on évoque principalement des effets de seuil à la sortie de l'aide sociale. Dans des cas isolés, il peut également arriver que des créances fiscales ou des saisies de salaire en perspective minent l'effet incitatif des suppléments. Les personnes interviewées ont parfois formulé des propositions d'améliorations qui sont globalement très hétérogènes et qui dépendent souvent de la mise en place cantonale, voire locale concrète du système des suppléments. La recommandation de renoncer dorénavant au SMI a un caractère qui relève davantage du principe. Elle est formulée par deux personnes interviewées et justifiée principalement par de forts doutes à l'égard de la fonction incitative de ce supplément.

5.3 Analyses statistiques des effets

Comme décrit ci-dessus, les possibilités d'une analyse statistique des effets du système des suppléments sont restreintes. Les exploitations doivent se limiter à l'effet de la Franchise. Du fait que celle-ci a été introduite sur pratiquement tout le territoire, un défi majeur consiste à créer un dispositif comparatif qui

permette d'examiner la participation à l'activité lucrative des bénéficiaires de l'aide sociale avec ou sans Franchise. A cet effet, nous avons choisi deux approches qui analysent les répercussions différentes de la Franchise sur la comportement en matière d'activité lucrative:

■ Le paragraphe 5.3.1 étudie à l'aide d'analyses de séries temporelles pour deux services sociaux l'évolution de la participation à l'activité lucrative avant et après l'introduction de la Franchise.
■ Le paragraphe 5.3.2 s'intéresse à la mesure dans laquelle les modes de calcul différents de la Franchise influencent le comportement en matière d'activité lucrative. Il est focalisé sur l'hypothèse que les bénéficiaires de l'aide sociale restent plus souvent dans des occupations marginales si la Franchise maximale peut être atteinte avec de faibles volumes d'activité déjà.

5.3.1 Introduction de la Franchise et évolution du taux d'emploi

Il n'y a que deux cantons dans lesquels les services sociaux ne connaissent pas de Franchise selon normes CSIAS – le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures et le canton d'Argovie (voir paragraphe 2.2.1). Une comparaison entre la participation à la vie active des bénéficiaires de l'aide sociale de ces deux cantons et celle des bénéficiaires de l'aide sociale d'autres cantons serait très délicate: il est évident que d'éventuelles différences en matière de structure économique (p. ex. emplois pour des personnes peu qualifiées) et de conditions cadre structurelles (p. ex. offre de programmes d'intégration professionnelle) ont une grande influence. Or, l'expérience montre que les possibilités de représenter de telles différences à l'aide de jeux de données statistiques déjà existants sont très limitées: par ailleurs, des différences dans la saisie et la gestion des données peuvent également avoir leur importance. La comparaison serait alors marquée par la grande réserve que des facteurs d'influence décisifs n'ont été saisis que de manière insuffisante.

C'est pour cette raison que nous avons décidé d'examiner **l'évolution de la participation à la vie active avant et après l'introduction de la Franchise** dans certains services sociaux individuels. Ici, la comparabilité est nettement plus élevée que quand il s'agit d'unités spatiales qui peuvent présenter des caractéristiques économiques et socio-structurelles très différentes. Les modifications des facteurs d'influence potentiels au fil du temps ont été prises en compte dans le cadre du modèle statistique. Ceci vaut tout particulièrement pour la composition sociodémographique des bénéficiaires de l'aide sociale et pour l'évolution conjoncturelle.

La recherche de **jeux de données appropriés** s'est avérée extrêmement difficile. La statistique officielle des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS ne remonte pas suffisamment loin dans le temps. C'est pour cette raison que nous nous sommes adressés à un total de 14 services sociaux comptant parmi les plus grands de Suisse qui, avant 2005, n'avait pas réalisé des essaie pilotes avec des éléments d'incitation financière. [112] Onze de ces services sociaux nous ont donné une réponse négative – la plupart du temps en raison de la non-disponibilité de jeux de données comprenant des informations statistiques depuis le début des années 2000.

Finalement, nous avons réussi à nous procurer des jeux de données correspondants pour les **villes de Lucerne et de Winterthur** et à traiter ceux-ci avec le soutien des services sociaux respectifs. [113] Lucerne dis-

[112] De tels essais pilotes avaient été menés à Zurich et à Bâle: voir paragraphe 5.1.2.

[113] Pour leur amabilité et leur immense aide, nous remercions très vivement les personnes suivantes: Raymond Caduff (Abteilungsleiter Soziale Dienste der Stadt Luzern), Benno Kissling (Administration IT, Soziale Dienste der Stadt Luzern), Martin Gfeller (Hauptabteilungsleiter Sozialberatung, Soziale Dienste der Stadt Winterthur), Herbert Ruckstuhl (Leiter Informatik, Soziale Dienste der Stadt Winterthur) et Karin Trieblnig (Informatikdienste der Stadt Winterthur).

pose d'une Franchise de 500 francs au maximum. A Winterthur, celle-ci est de 600 francs au maximum.[114] Les jeux de données utilisés contiennent les données individuelles de tous les **bénéficiaires de l'aide sociale entre 25 et 65** ans qui avaient été enregistrés comme demandeurs. Les autres personnes de l'unité de soutien ne sont pas comprises, puisque pour celles-ci, les informations statistiques fiables ne sont parfois pas disponibles. La limite d'âge de 25 ans a été choisie du fait que les personnes plus jeunes sont souvent en formation et que le traitement des salaires d'apprenti n'est pas toujours le même. La participation à la vie active a été mesurée à la question si les bénéficiaires (demandeurs) de l'aide sociale disposaient au mois concerné d'un revenu provenant d'une activité lucrative sur le premier marché du travail. Cette information est disponible pour toute la période.[115] Ci-dessous, nous désignerons la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale disposant au mois concerné d'un revenu provenant d'une activité lucrative de **taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale.**

En principe, on pourrait s'attendre à ce que l'introduction de la Franchise conduise à une augmentation du taux d'emploi. Dans le détail, cela peut se réaliser de plusieurs manières. D'une part, le taux d'emploi augmente lorsque plus de bénéficiaires de l'aide sociale débutent une activité lucrative. D'autre part, ce taux s'accroît lorsque les bénéficiaires se maintiennent dans leur emploi dans des périodes difficiles grâce à la Franchise. Il n'est par ailleurs pas tout à fait exclu que la Franchise n'augmente pas seulement la part des bénéficiaires de l'aide sociale en emploi, mais qu'elle ne la réduise même à moyen et à long terme. Cela serait le cas lorsque un volume plus important d'emplois parmi les bénéficiaires de l'aide sociale entraînerait des sorties plus fréquentes ou plus rapides de l'aide sociale qu'auparavant. Il est néanmoins peu probable que cet effet soit généralement prédominant, car la condition pour qu'un tel effet (c'est-à-dire la baisse du taux d'emploi) intervienne serait que le volume d'emplois se soit précédemment accru.

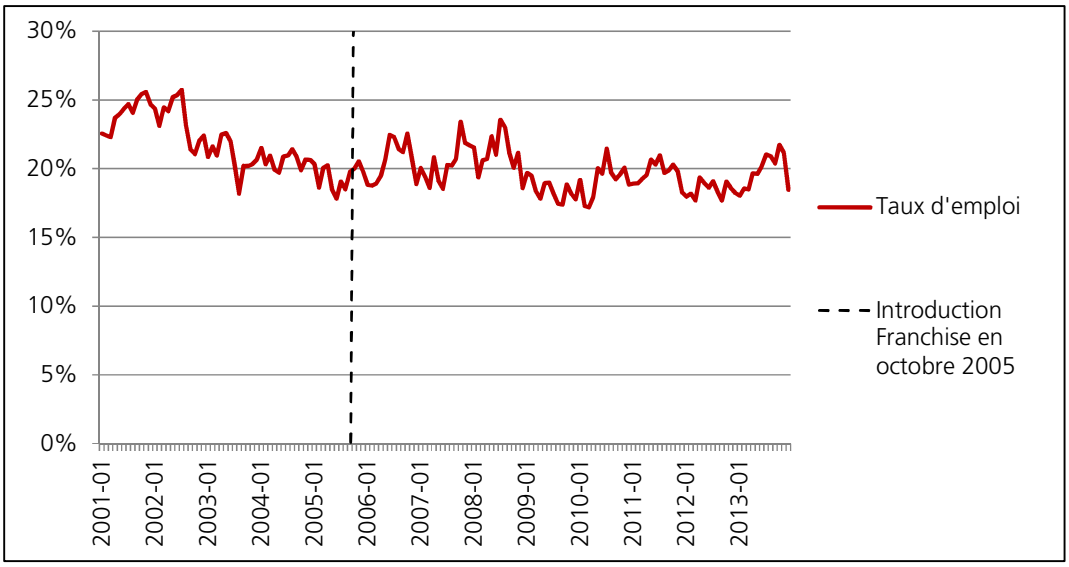
Le **graphique 22** et le **graphique 23** montrent l'évolution de ces taux d'emploi avant et après l'introduction de la Franchise dans les villes de Lucerne et de Winterthur. Pour Lucerne, le taux de qualité fiable est disponible pour la période de janvier 2000 à décembre 2013, pour Winterthur, pour celle de novembre 2002 à décembre 2009 (en 2010, le système de gestion des cas a été modifié). Dans les deux villes, les taux d'emploi des années précédant et suivant l'introduction de la Franchise se situent autour de la marque des 20%. Des modifications notables ne peuvent être constatées. A Lucerne, on observe une tendance à la baisse entre 2002 et 2004; ensuite, la courbe présente des variations parfois relativement fortes, mais sans qu'une tendance claire ne puisse être observée. Dès 2009, elle évolue à un niveau globalement un peu plus bas; les «pics» de 2007 et 2008 ne sont plus atteints. A Winterthur, on remarque avant tout une hausse du niveau entre 2007 et 2008: alors qu'auparavant, la marque des 20% n'a que rarement été dépassée, dès début 2008, le taux d'emploi se situe régulièrement au-dessus, au maximum à 22%.

---

[114] Avant l'introduction de la Franchise, les deux villes octroyaient un forfait général pour frais d'acquisition du revenu d'un montant maximal de 250 francs, tel que les anciennes normes CSIAS le prévoyaient (voir paragraphe 2.1.2).

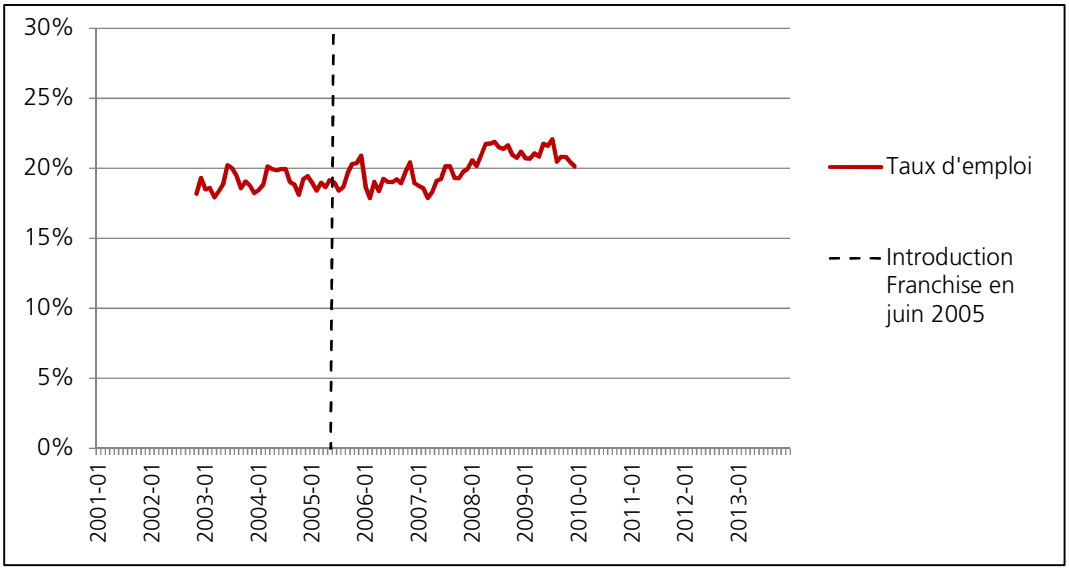
[115] A un moment ultérieur, les deux villes ont introduit des variables supplémentaires enregistrant des revenus provenant du deuxième marché du travail (p. ex. emplois à salaire partiel). Dans les deux villes, la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale avec un revenu provenant du deuxième marché du travail a augmenté de manière significative vers 2007. Il se pose la question si avant l'introduction des variables respectives, de tels revenus provenant du deuxième marché du travail étaient enregistrés en tant que revenus provenant d'une activité lucrative «normale». Les évolutions des variables de revenu correspondantes ne fournissent toutefois pas d'indices à ce sujet: malgré la croissance des revenus provenant du deuxième marché du travail, les revenus provenant d'une activité sur le premier marché du travail restent stables et ne s'effondrent pas. C'est pourquoi nos analyses se focalisent sur les revenus provenant d'une activité sur le premier marché du travail.

Graphique 22: Taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale (demandeurs) de la ville de Lucerne, janvier 2000 à décembre 2013



Source: Soziale Dienste der Stadt Luzern, calculs: BASS.

Graphique 23: Taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale (demandeurs) de la ville de Win-terthur, novembre 2002 à décembre 2009



Source: Soziale Dienste der Stadt Winterthur, calculs: BASS.

De telles observations, concernant uniquemenet le développement du taux d'emploi, ne permettent de toute évidence pas à déduire des affirmations consolidées concernant les effets de la Franchise. En effet, la participation à l'activité lucrative des bénéficiaires de l'aide sociale peut dépendre d'une multitude de facteurs. Parmi ceux-ci, citons en particulier les caractéristiques socio-démographiques des bénéficiaires de l'aide sociale et l'évolution du marché du travail. Afin de déterminer un éventuel effet de la Franchise aussi exactement que possible, nous avons procédé pour les deux villes à des **analyses statistiques de séries temporelles.** Ces analyses étaient focalisées sur la question si le taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale a connu une autre évolution après l'introduction de la Franchise – en prenant en considération d'autres facteurs d'influence sur le taux d'emploi qui ont changé eux aussi au fil du temps.

Le procédé statistique choisi est un **modèle à correction** (Error Correction Model; ECM).[116] Celui-ci tient compte du fait que les variables saisies dans des séries temporelles sont souvent corrélées avec elles-mêmes – c'est-à-dire la valeur d'une variable au moment t dépend de la valeur de la même variable au moment précédant t-1 (auto-corrélation). Par ailleurs les variables dépendantes dans des analyses de séries temporelles sont souvent non-stationnaires, mais présentent des moyennes et variances différentes en fonction de la période. Dans ces conditions, de nombreux tests et procédés de modélisation échouent. Le modèle à correction d'erreur permet toutefois d'intégrer de telles dynamiques dans le modèle. Le procédé se base sur l'hypothèse que, observées sur le long terme, deux variables X et Y sont en équilibre. Une modification de la variable X fait apparaître deux effets que le modèle à correction d'erreur constate séparément: d'une part, l'effet à court terme de la transformation de X à Y, d'autre part, l'effet à plus long terme grâce auquel la relation entre X et Y retrouve un nouvel état d'équilibre.

A l'aide de ce procédé, nous avons construit deux modèles séparés d'explication des modifications temporelles du taux d'emploi pour Winterthur et pour Lucerne. L'introduction de la Franchise a été intégrée dans le modèle à titre de variable d'événement qui, avant le moment de l'introduction a la valeur zéro, après, la valeur un. Les autres variables du modèle sont les taux calculés pour chaque mois (p. ex. proportion des personnes exerçant une activité lucrative, proportion des femmes, proportion des chômeurs par rapport à la population globale).[117] Pour les deux villes, un modèle comportant les facteurs d'influence suivants s'est avéré pertinent: l'âge des bénéficiaires de l'aide sociale (proportion des 25 à 34 ans), la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale avec enfants, la proportion des femmes et la proportion des chômeurs par rapport à la population globale. Pour Winterthur, nous avons en outre pu tenir compte de la durée d'obtention de l'aide sociale; mais il n'a pas été possible de prouver un lien en intégrant des variables correspondantes supplémentaires dans le modèle. Dans les deux villes, ceci vaut également pour la proportion des étrangères/étrangers dans l'aide sociale.[118]

En ce qui concerne **l'introduction de la Franchise**, on note à Lucerne un effet significatif légèrement positif: l'introduction de la Franchise entraîne sur le long terme une augmentation du taux d'emploi de 2.3 points de pourcentage (**tableau 15** en annexe). En interprétant le modèle, une certaine prudence est toutefois de mise, puisque celui-ci ne parvient à expliquer qu'un petit tiers des modifications du taux d'emploi. Il existe manifestement des facteurs d'influence supplémentaires que les données disponibles ne permettent pas – ou que dans une mesure très limitée – de saisir. De même, l'effet n'est plus constaté lorsque, à la place des 25 à 34 ans, on considère un autre groupe d'âge (sans que le pouvoir explicatif du modèle change de manière notable). A Winterthur, le modèle explique 45% des modifications du taux d'emploi. Pour l'introduction de la Franchise, on ne peut toutefois pas prouver d'effet (**tableau 16** en annexe).

---

[116] Nous remercions le Dr Aurélien Abrassart (Université de Constance, Fachbereich Politik und Verwaltungswissenschaften) pour son conseil lors de la réalisation des analyses statistiques.

[117] Dans les deux villes, le choix possible de variables est relativement limité, du fait que les informations statistiques reposent parfois sur les données administratives remontant à l'époque avant l'introduction des la statistique nationale de l'aide sociale.

[118] Nous n'avons pas contrôlé si les personnes concernées venaient à l'aide sociale en qualité d'actifs – donc de working poor – ou de chômeurs. Pour évaluer l'effet de la Franchise, cette question pourrait avoir son importance. En effet, une forte fluctuation des entrées de working poor à l'aide sociale aurait une influence sur le taux d'emploi qui est indépendante des incitations financières et qui ne peut pas être modifiée par celles-ci. Nous avons renoncé à tenir compte de la situation en matière d'activité lucrative lors de l'entrée à l'aide sociale, puisque pour Lucerne, pour un tiers environ des cas, le mois d'entrée ne peut plus être déterminé avec précision. Les analyses concernant Winterthur et une partie des cas lucernois suggèrent que la proportion des personnes entrant à l'aide sociale en qualité de working poor est faible et qu'elle n'a pas d'influence majeure sur les résultats.

Dans les deux modèles, on observe en outre les liens suivants:

■ Plus la proportion des **bénéficiaires de l'aide sociale vivant avec des enfants** dans la même unité de soutien est grande, plus le taux d'emploi augmente (Lucerne: à court et à long terme, Winterthur: à long terme) Ceci devrait être lié au fait que les personnes ayant des enfants et exerçant une activité lucrative ont plus de mal à réaliser un revenu assez élevé pour sortir de l'aide sociale que par exemple les personnes vivant seules: D'une part, les dépenses pour les enfants nécessitent un revenu plus élevé; d'autre part, les obligations de prise en charge pour les personnes s'occupant seules de leurs enfants limitent les possibilités d'engagement à un taux de travail élevé.
■ Plus la proportion des **25 à 34 ans** est grande, plus le taux d'emploi est élevé (Lucerne: à long terme, Winterthur: à court et à long terme). Ceci reflète le fait que les chances des bénéficiaires de l'aide sociale d'exercer une activité lucrative diminuent avec l'âge. Pour les bénéficiaires de l'aide sociale d'un âge actif avancé, il est tendanciellement plus difficile de trouver un emploi dans le premier marché du travail.

En outre, à Lucerne, la proportion des chômeurs par rapport à la population globale et la proportion des femmes par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale influencent le taux d'emploi. En ce qui concerne les **chômeurs**, le lien est très net: plus le chômage est répandu, plus rares sont également les bénéficiaires de l'aide sociale qui réalisent un revenu provenant d'une activité lucrative. La baisse du taux d'emploi en parallèle à une augmentation de la **proportion des femmes** dans l'aide sociale pourrait éventuellement indiquer une intégration plus fragile des femmes dans la vie active. A noter toutefois que l'effet dépend assez fortement de la spécification du modèle et qu'il disparaît lorsque d'autres facteurs (non significatifs) sont intégrés ou que la période d'observation est raccourcie. Les deux effets – chômage de proportion des femmes – ne peuvent pas être prouvés pour Winterthur.

5.3.2 Comportement en matière d'activité lucrative et Franchise maximale

La Franchise ne crée pas seulement des incitations à prendre ou à garder une activité lucrative. Selon sa conception, elle récompense également l'élargissement du volume de travail. A cet égard, les réglementations cantonales divergent: la plupart des cantons calculent la Franchise en fonction du taux d'activité des bénéficiaires de l'aide sociale. Mais il y a aussi des exceptions: dans les cantons du Valais, du Jura et de Vaud, les bénéficiaires peuvent garder au moins la moitié du revenu provenant de leur activité lucrative à titre de Franchise jusqu'à ce qu''ils atteignent le montant maximal. Ceci a pour conséquence que **le montant maximal de la Franchise peut être atteint avec un faible taux d'activité déjà**. Après, les bénéficiaires n'ont plus d'incitation financière à augmenter leur volume d'activité (ou à maintenir un plus grand volume d'activité s'ils entrent à l'aide sociale à titre de working poor). Dans l'hypothèse que les bénéficiaires de l'aide sociale maximisent leur bénéfice financier, on pourrait s'attendre à ce que les bénéficiaires de l'aide sociale de ces trois cantons aient des volumes d'activité moyens nettement inférieurs à ceux des bénéficiaires de l'aide sociale dans les cantons qui échelonnent la Franchise en fonction du taux d'occupation. Dans les entretiens d'expert/es, cette supposition a en effet été formulée à plusieurs reprises (voir paragraphe 5.2.1).

Ci-dessous, cette hypothèse est vérifiée à l'aide de données de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale. Du fait que pour les cantons avec une Franchise dépendante du salaire, la statistique ne contient pas de données fiables concernant le volume d'activité, le comportement en matière d'activité lucrative est décrit à l'aide du **revenu provenant d'une activité lucrative.** Cette démarche limite certes la comparabilité des exploitations cantonales, mais à part cela, elle se prête bien à la vérification de l'hypothèse: en effet, pour être tout à fait précis, dans les cantons avec une Franchise dépendante du salaire,

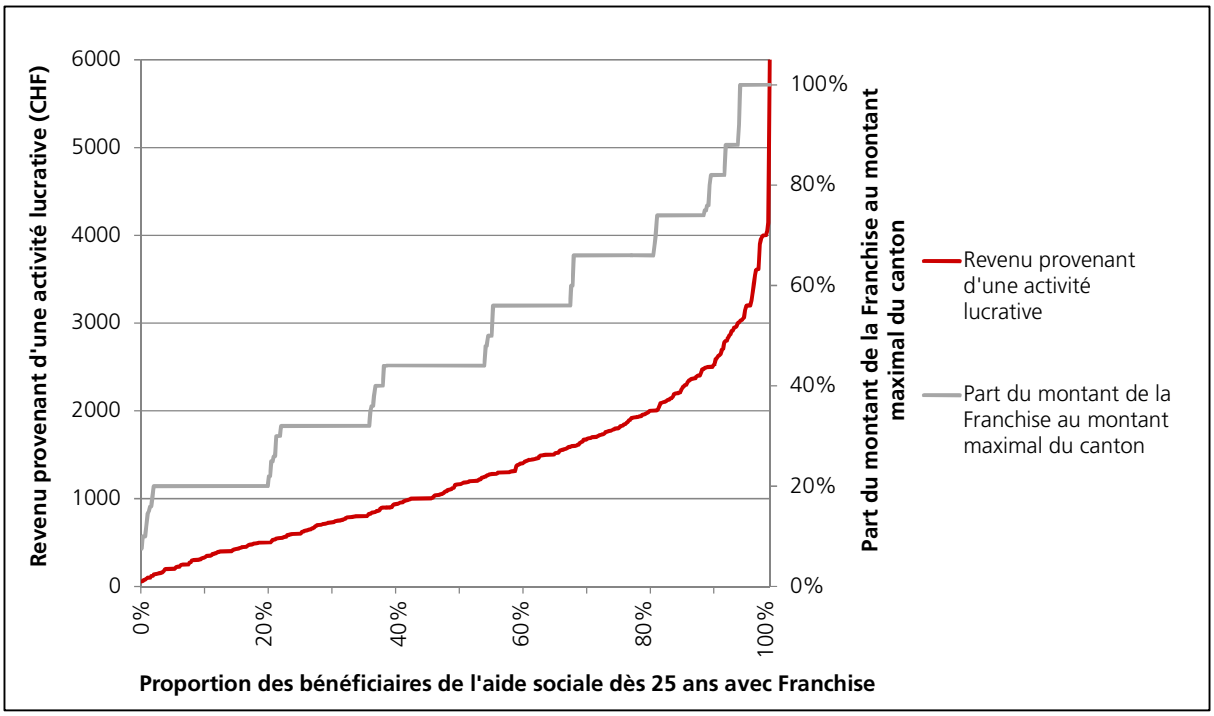
l'incitation financière à exercer une activité lucrative ne diminue pas au moment où un certain taux d'activité est atteint, mais au moment où un certain revenu provenant d'une activité lucrative est atteint.

Le **graphique 24,** le **graphique 25** et le **graphique 26** contiennent les exploitations pour les trois cantons de Lucerne, de Berne et de Zurich. Tous ces trois cantons **calculent la Franchise en fonction du taux d'occupation.** La **ligne grise** présente la **part du montant maximal de la Franchise** qui est atteinte avec la Franchise versée. L'axe horizontal montre la proportion cumulée des bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans qui atteignent cette part de la Franchise. Les échelonnements différents dans le détail apparaissent très clairement:

■ Dans le canton de Lucerne, la Franchise passe par paliers de 10% du taux d'activité de 160 francs à 500 francs. Du fait que l'échelle est dégressive, les écarts diminuent légèrement d'un palier au suivant.
■ Le canton de Berne connaît un montant minimal de 200 francs, c'est pourquoi un cinquième environ des bénéficiaires de l'aide sociale touchent une Franchise de 33% du montant maximal (600 francs). Ensuite, la Franchise est en principe également échelonnée par paliers de 10%, mais au bout de six mois, le montant maximal est ramené de 600 francs à 400 francs et des échelles différentes sont utilisées. C'est pourquoi la ligne grise contient davantage de paliers et à la marque des 66% (axe vertical à droite correspondant à 400 francs), on note un groupe relativement grand de bénéficiaires de l'aide sociale et ensuite une croissance subite.
■ Dans le canton de Zurich, les directives de l'office cantonal des affaires sociales définissent un montant minimal de 100 francs et elles stipulent qu'en cas de travail à temps partiel, la Franchise doit être adaptée au taux d'occupation (maximum: 600 francs). Les services sociaux sont libres de définir des règles de calcul plus précises. C'est pour cette raison que dans le canton de Zurich, la ligne grise ne présente pas d'échelonnement régulier.

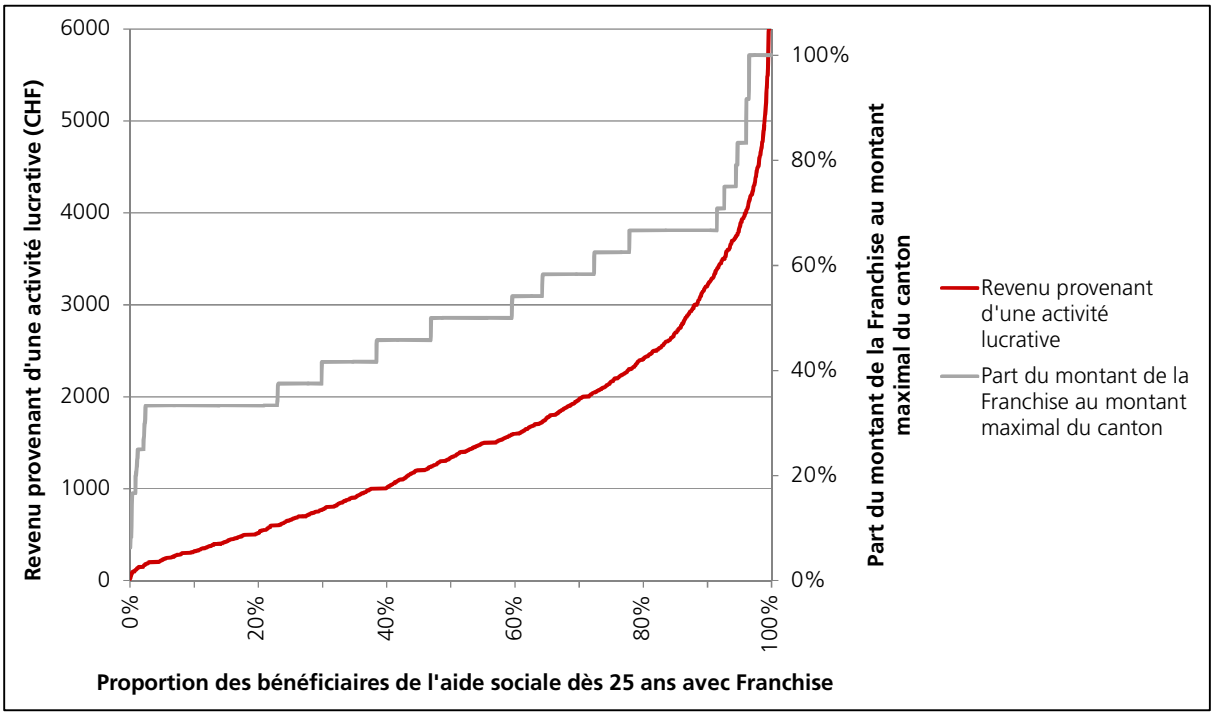
La **ligne rouge** représente le **revenu effectif provenant d'une activité lucrative** que les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent atteindre avec une Franchise. Dans le canton de Lucerne par exemple, près de 40% des bénéficiaires de l'aide sociale avec une Franchise atteignent un revenu provenant d'une activité lucrative de jusqu'à 1000 francs et 80% d'entre eux un revenu allant jusqu'à 2000 francs (axe vertical à gauche). Dans tous les cantons, les trois courbes rouges évoluent de manière assez similaire et ne présentent ni sauts ou irrégularités particuliers. Dans le canton de Lucerne, cette courbe évolue globalement à un niveau légèrement inférieur pour croître ensuite relativement vite. Ceci pourrait avoir un lien indirect avec la répartition des types de ménage. Lorsque les familles sont plus fortement représentées, on peut supposer qu'en raison du forfait pour l'entretien plus élevé, les revenus évoluent à un niveau supérieur. Ceci pourrait également expliquer la croissance plus rapide des courbes au fil de l'augmentation du revenu.

Graphique 24: Canton de Lucerne: Revenus provenant d'une activité lucrative et part de la Franchise au montant maximal de la Franchise, 2012



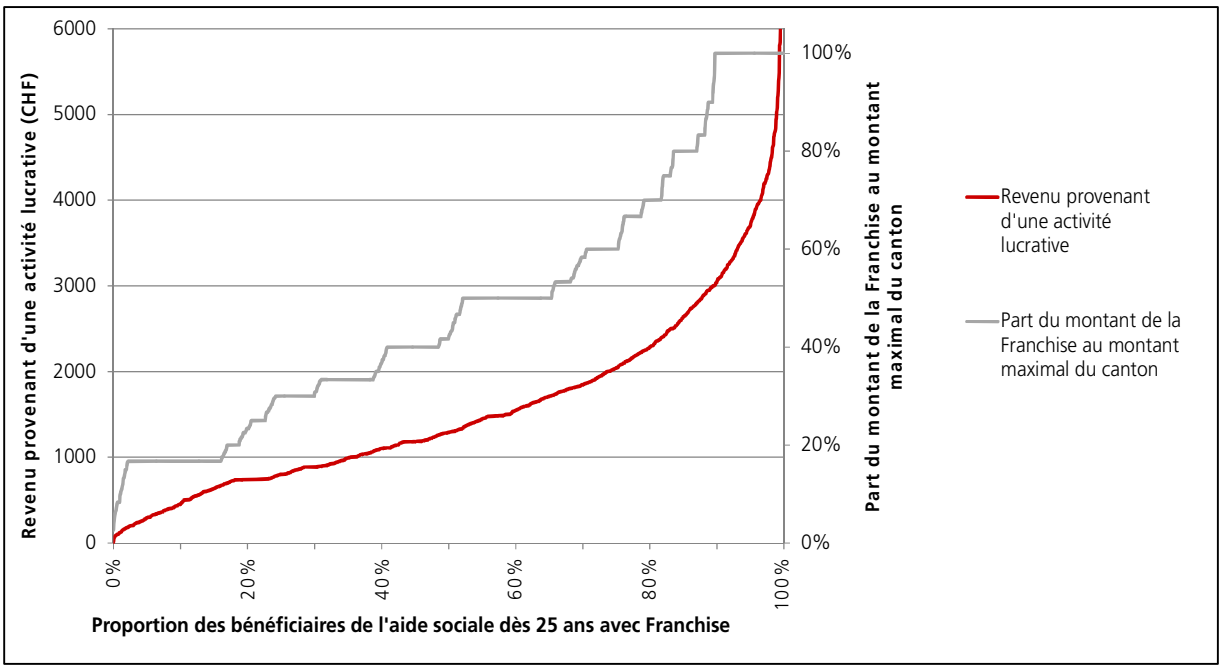
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Graphique 25: Canton de Berne: Revenus provenant d'une activité lucrative et part de la Franchise au montant maximal de la Franchise, 2012



Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Graphique 26: Canton de Zurich: Revenus provenant d'une activité lucrative et part de la Franchise au montant maximal de la Franchise, 2012



Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

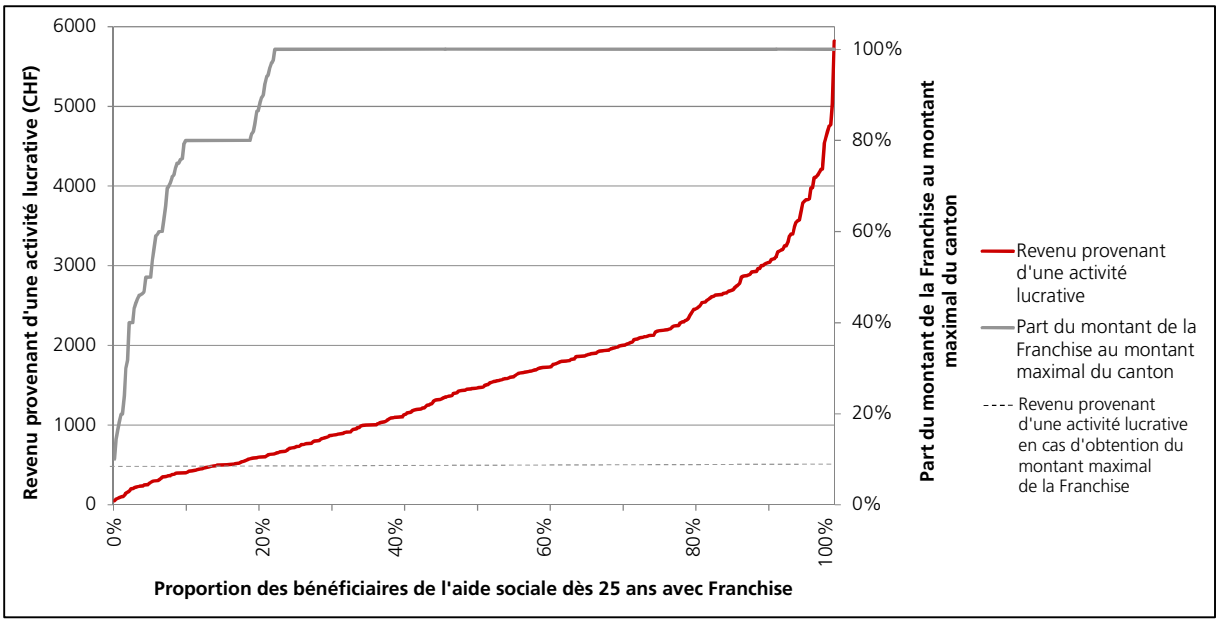
Le **graphique 27,** le **graphique 28** et le **graphique 29** contiennent les évaluations pour les **cantons avec une Franchise dépendante du salaire.** Les **lignes grises** font ressortir très clairement la différence par rapport aux «cantons taux d'occupation». Dans tous les trois cantons, trois quarts environ des bénéficiaires de l'aide sociale avec Franchise se voient verser le montant maximal.[119] Dans le canton de Vaud, seuls les cas d'une seule personne sont pris en considération du fait que le montant maximal pour les couples exerçant une activité lucrative est plus élevé. Les **lignes en pointillé** représentent le revenu avec lequel le montant maximal de la Franchise est atteint. Si les bénéficiaires de l'aide sociale orientaient leur activité lucrative vers le but d'obtenir la franchise la plus élevée possible en faisant le moindre effort possible, la **courbe rouge** devrait s'aplatir fortement une fois que cette limite est atteinte. Or, il est évident qu'elle ne le fait dans aucun des trois cas. Bien qu'au-dessus de cette ligne, les bénéficiaires de l'aide sociale aient atteint la Franchise maximale, la courbe rouge continue à croître**.**

Les analyses **contredisent l'hypothèse** selon laquelle les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative axent le volume de leur activité lucrative principalement sur leur propre intérêt financier à court terme. Les aspects réellement déterminants ne ressortent pas des analyses. Comme le paragraphe 5.2.1 le montre, on peut supposer que la motivation intrinsèque au travail, les normes sociales et l'objectif d'être autonome en sortant de l'aide sociale jouent un rôle important. A ne pas oublier toutefois le fait que les bénéficiaires de l'aide sociale sont obligés par principe d'exercer une activité lucrative raisonnablement admissible et que les réductions arbitraires du volume d'activité sont sanctionnées par des diminutions des prestations. Selon le canton et le service social, le rappel de l'obligation de remboursement peut également exercer une forte pression et augmenter la motivation des bénéficiaires de l'aide sociale à

[119] Dans le canton de Vaud, le palier à la marque des 80% s'explique probablement par le montant maximal plus faible pour les apprentis.

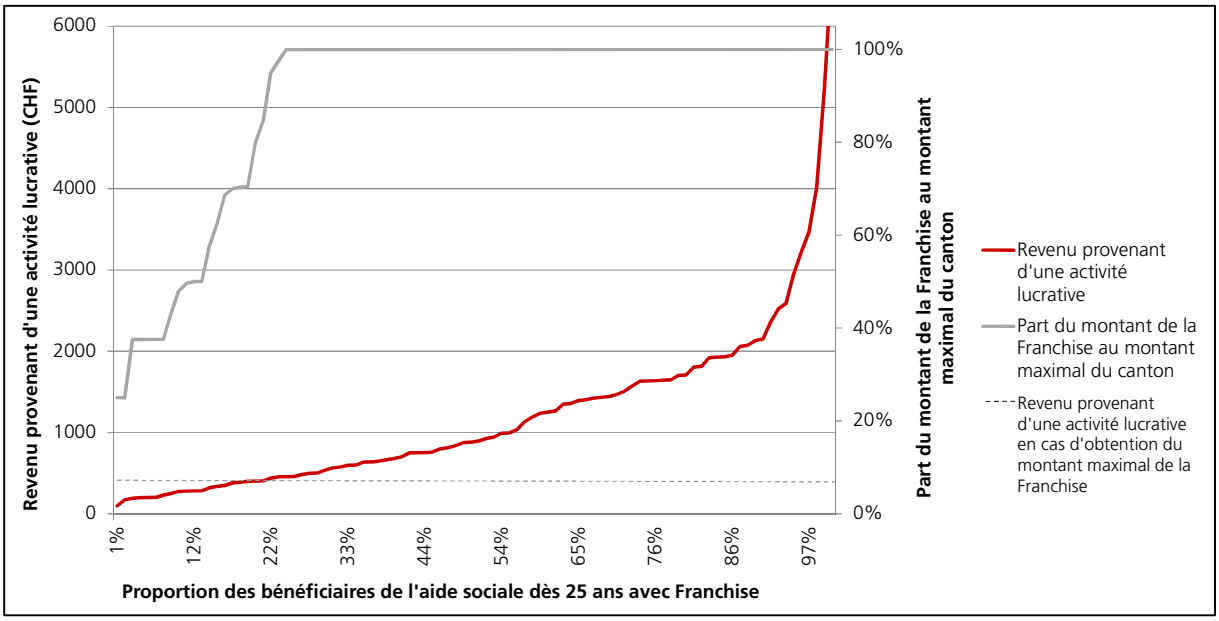
couvrir une part maximale de leurs besoins quotidiens par leur propre revenu provenant d'une activité lucrative.

Graphique 27 Canton du Valais: Revenus provenant d'une activité lucrative et part de la Franchise au montant maximal de la Franchise, 2012



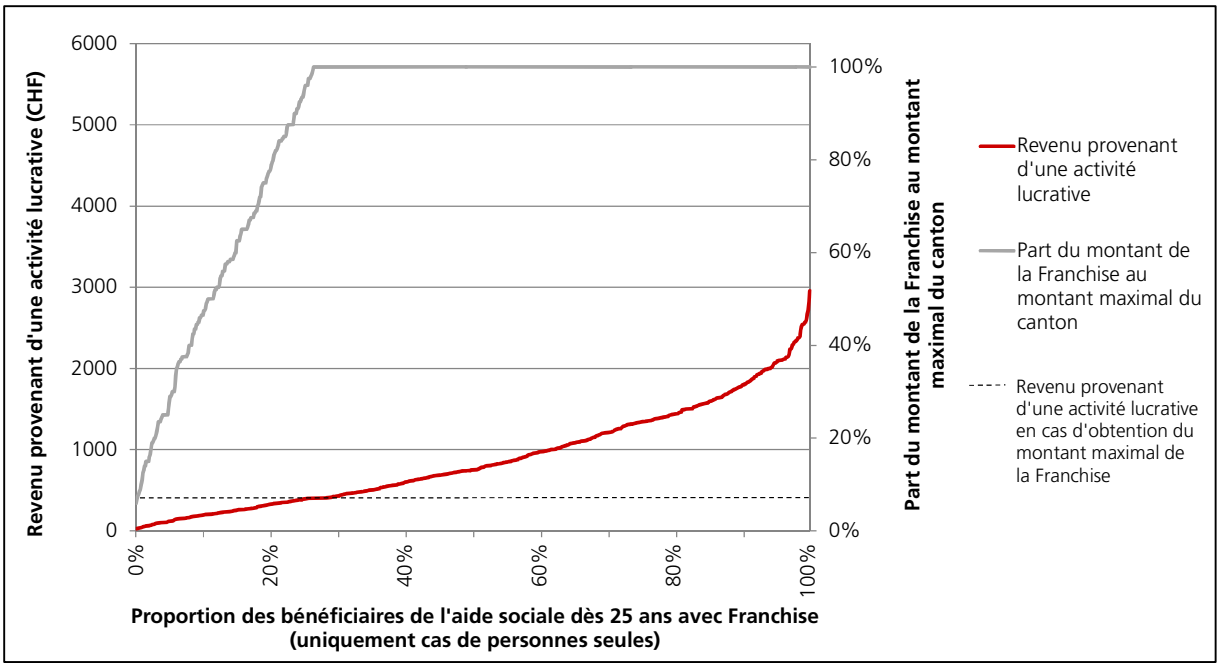
Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Graphique 28: Canton du Jura: Revenus provenant d'une activité lucrative et part de la Franchise au montant maximal de la Franchise, 2012



Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Graphique 29: Canton de Vaud: Revenus provenant d'une activité lucrative et part de la Franchise au montant maximal de la Franchise, 2012



Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Finalement, relevons que le marché du travail n'est probablement pas suffisamment flexible pour permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de faire évoluer leur taux de travail selon leurs souhaits. Il faut cépendent relever que l'analyse séparée des données par sexe ne montre pas de différences marquantes. Alors que les femmes travaillent plus fréquemment à temps partiel que les hommes, on pourrait s'attendre à ce que leur taux de travail soient généralement plus flexible. Cependant, les analyses différenciées par sexe montrent que bien que les femmes perçoivent des revenus plus modestes que les hommes, les courbes de revenus évoluent en principe de manière similaire pour les deux sexes (graphique 30 et graphique 31 en annexe).

Il est important de noter que les analyses ne permettent pas de dire si la Franchise encourage la prise d'une activité lucrative ou non. De même, il serait incorrect de conclure que l'activité lucrative des actuels bénéficiaires d'une Franchise resterait inchangée si la Franchise était réduite, voire supprimée. La recherche en matière d'économie comportementale montre qu'il en pourrait être tout autrement. Car même les incitations financières initialement inefficaces interagissent avec d'autres motivations et peuvent modifier celles-ci. Si la Franchise est communiquée aux bénéficiaires de l'aide sociale en tant qu'estime de leurs efforts, il est évident qu'au moins une partie d'entre eux interprèteraient une réduction de la Franchise comme un manque de cette estime précisément. Ceci pourrait à son tour les amener à réduire leur volume d'activité – non pas parce que l'exercice d'une activité ne serait plus intéressante financièrement, mais parce qu'ils auraient l'impression que leurs efforts ne sont plus appréciés et reconnus dans la même mesure.

5.3.3 Synthèse

Dans les conditions données, il est difficile d'examiner les répercussions des suppléments sur le comportement individuel. Les statistiques de l'aide sociale ne contiennent pas de données exhaustives et fiables concernant les prestations d'intégration que le SI et le SMI sont censés encourager. L'analyse statistique des effets se limite dès lors à la Franchise.

Des recherches menées à large échelle ont montré que les grands services sociaux disposant de données individuelles relatives aux bénéficiaires de l'aide sociale remontant jusqu'au début des années 2000 sont extrêmement rares. Les villes de Lucerne et de Winterthur font exception. Pour les deux villes, nous avons étudié à l'aide de ces données **l'évolution du taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans avant et après l'introduction de la Franchise.** Dans les deux villes, les taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale avant et après l'introduction de la Franchise se situaient aux alentours de la marque des 20%. Pour **Lucerne**, une analyse de séries temporelles portant sur les données de 2000 à 2013 avec modèle à correction d'erreur (Error Correction Model; ECM) montre un effet à long terme légèrement positif de la Franchise: en tenant compte d'autres facteurs d'influence, le taux d'emploi a augmenté de 2.3 points de pourcentage après l'introduction de la Franchise. Ce résultat doit être interprété avec une certaine prudence dans la mesure où en raison des données disponibles, le nombre de facteurs d'influence potentiellement importants qui a pu être pris en considération est limité. Il s'avère également que le résultat dépend assez fortement de détails de la spécification du modèle. Dans la ville de **Winterthur** en revanche, pour laquelle une série temporelle plus courte (de 2002 à 2009) est disponible, une modification significative du taux d'emploi après l'introduction de la Franchise ne peut pas être prouvée.

Le Franchise ne se contente pas de récompenser la prise ou le maintien d'une activité lucrative. Elle peut également **créer des incitations à ce que les bénéficiaires de l'aide sociale qui exercent déjà une activité lucrative élargissent leur volume d'activité.** A cet égard, les réglementations cantonales sont toutefois différentes: alors que la plupart des cantons échelonnent la Franchise en fonction du taux d'occupation, dans des cas d'exception, celle-ci dépend du salaire: dans les cantons du Valais, du Jura et de Vaud, les bénéficiaires peuvent garder à titre de Franchise au moins la moitié du revenu provenant d'une activité lucrative jusqu'à ce que le montant maximal soit atteint. Ceci a pour conséquence que le montant maximal de la Franchise peut être atteint avec un faible volume d'activité déjà.

Les différences cantonales permettent de tirer des conclusions quant à l'influence des incitations financières sur le taux d'occupation des bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative. Si les incitations financières étaient au premier plan, on devrait s'attendre à ce que les revenus provenant d'une activité lucrative soient nettement plus bas dans les cantons avec une Franchise dépendante du salaire que dans les cantons qui échelonnent la Franchise en fonction du taux d'occupation. Les analyses concernant la répartition des revenus provenant d'une activité lucrative dans des cantons choisis montrent qu'il n'en est pas ainsi et que **le calcul de la Franchise n'a pas d'influence notable sur le volume d'occupation.** Même dans des cantons dans lesquels le montant maximal de la Franchise est atteint avec un faible taux d'occupation déjà, la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative travaillent nettement plus. Ceci contredit l'hypothèse selon laquelle ils orientent le volume de leur activité principalement vers le but d'atteindre une Franchise aussi élevée que possible en faisant le moindre effort possible. Cela peut notamment s'expliquer par l'importante valeur accordée à l'emploi par les bénéficiaires de l'aide sociale. Relevons également que le marché du travail est probablement, du moins en partie, insuffisamment flexible pour permettre une telle optimisation du taux de travail.

6 Littérature citée

Aeppli Daniel C., Thomas Ragni (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik 28), Bern.

Berlin Gordon (2000): Encouraging Work, Reducing Poverty. The Impact of Work Incentive Programs, New York.

Bertozzi Fabio, Giuliano Bonoli, Friso Ross (2008): The Swiss Road to Activation: Legal Aspects, Implementation and Outcomes, in: Werner Eichhorst, Otto Kaufmann, Regina Konle-Seidl (Hg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US, Berlin, S. 243-272.

Blank Rebecca M., Matsudaira Jordan D. (2008): The Impact of Earnings Disregards on the Behavior of Low Income Families. Preliminary Draft.

Bloom Dan, Charles Michalopoulos (2001): How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income. A Synthesis of Research, New York.

Bonoli Giuliano (2006). Faire face aux défis de l'Etat social: la stratégie de l'investissement, in: Ders., Fabio Bertozzi (Hg.): Les nouveaux défis de l'Etat social. Neue Herausforderungen für den Sozialstaat, Bern, S. 1–17.

Bonoli Giuliano, Yves Flückiger, Michel Berclaz, Pierre Kempeneers, Sabine Wichmann (2008): Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg.

Bonoli Giuliano, Champion, Cyrielle (2013): La réinsertion professionnelle des bénéficiares de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne (Cahiers de l'IDHEAP 281).

Bonoli Giuliano (2010): The political economy of active labour market policy. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe (REC-WP 01/2010).

Boockmann Bernhard, Stephan L. Thomsen, Thomas Walter (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed Up Transitions to Employment? IZA Discussion Papers No. 4580.

Brewer Mike, Alan Duncan, Andrew Shephard, Maria Jose Suárez (2006): Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain, in: Labour Economics, Vol. 13, S. 699-720.

Brewer Mike (2009): How do income-support systems in the UK affect labour force participation? IFAU Working Paper 2009:27.

de Neubourg Chris, Julie Castonguay, Keetie Roelen (2007): Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience. SP Discussion Paper No. 0718.

Dorsett Richard (2013): The effect of temporary in-work support on employment retention: evidence from a field experiment.

Dorsett Richard, Richard Hendra, Philip K. Robins, Sonya Williams (2013): Can Post-Employment Services Combined with Financial Incentives Improve Employment Retention for Welfare Recipients? Evidence from the Texas Employment Retention and Advancement Evaluation. IRP Discussion Paper No. 1413-13.

Dubet François, Antoine Vérétout (2001): Une «réduction» de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI?, in: Revue française de sociologie, Vol. 42, No. 3, S. 407-436.

Duell Nicola, Peter Tergeist, Ursula Bazant, Sylvie Cimper (2010): Activation Policies in Switzerland. OECD Social Employment and Migration Working Papers.

Egger, Dreher & Partner (2010): Wirksamkeitsprüfung von Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz SHG. Evaluationsbericht im Auftrag der Finanz- und Kirchendirektion Kanton Basel-Landschaft.

Ehrler Franziska, Caroline Knupfer, Yann Bochsler (2012): Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize (Beiträge zur Sozialen Sicherheit: Forschungsbericht 14/12), Bern.

Eichhorst Werner, Regina Konle-Seidl (2008): Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. IZA Discussion Paper No. 3905.

Eissa Nada, Hilary W. Hoynes (2006): Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply, in: Tax Policy and the Economy, Vol. 20, S. 73-110.

Fehr Ernst, Armin Falk (2002): Psychological foundations of incentives, in: European Economic Review 46, S. 687 – 724.

Fehr Ernst, Simon Gächter (2000): Do incentive contracts crowd out voluntary cooperation? Working Paper No. 34, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zürich.

Fehr Ernst, Simon Gächter, Georg Kirchsteiger (1997): Reciprocity as a contract enforcement device – experimental evidence, in: Econometrica, Vol. 65, S. 833–860.

Fiszbein Ariel, Norbert Schady (2009): Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty. A World Bank Policy Research Report, Washington.

Frey Bruno S. (2008): Motivation crowding theory – a new approach to behaviour, in: Behavioural Economics and Public Policy. Roundtable Proceedings, 8-9 August 2007. Australian Government Productivity Commission, S. 37-54.

Gerfin Michael, Andrea Pfeifer, Peter Schwendener (2004): Evaluation des Anreizmodells der Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt.

Gneezy Uri, Stephan Meier, Pedro Rey-Biel (2011): When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 25, No. 4, S. 1–21.

Gneezy Uri, Aldo Rustichini (2000): Pay enough or don't pay at all, in: Quarterly Journal of Economics, Vol 115, No. 2, S. 791–810.

Gurgand Marc (2002): Commentaire de l'article de François Dubet et Antoine Vérétout, «Une 'réduction' de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ?», in: Revue française de sociologie, Vol. 43, No. 4, S. 765-769.

Haushofer Johannes, Ernst Fehr: On the psychology of poverty, in: Science, Vol. 344, S. 862-867.

Hendra Richard, Keri-Nicole Dillman, Gayle Hamilton, Erika Lundquist, Karin Martinson, Melissa Wavelet (2010): The Employment Retention and Advancement Project: How Effective Are Different Approaches Aiming to Increase Employment Retention and Advancement? Final Impacts for Twelve Models, New York.

Hendra Richard, James A. Riccio, Richard Dorsett, David H. Greenberg, Genevieve Knight, Joan Phillips, Philip K. Robins, Sandra Vegeris, Johanna Walter (2011): Breaking the low-pay, no-pay cycle: Final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration.

Hohn Michael (2005): Die SKOS-Richtlinien zur Unterstützungsbemessung, in: Frauke Sassnick Spohn u.a. (Hg.): Von der Armenpflege zur Sozialhilfe – ein Jahrhundert SKOS & ZESO, SKOS.

Immervoll Herwig, Mark Pearson (2009): A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD. IZA Policy Paper No. 3.

Immervoll Herwig (2009): Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges . IZA Discussion Papers No. 4627.

Jelk Urs (2011): Die SKOS-Zulagen in der Praxis. Eine Studie über die Anwendung von EFB, IZU und MIZ in der Gemeinde Rüti ZH. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Kluve Jochen (2010):The effectiveness of European active labor market programs, in: Labour Economics 17, S. 904–918

Knoef Marike, Jan C. van Ours (2013): How to stimulate single mothers to leave welfare for work. Evidence from a field experiment.

Knupfer Caroline, Natalie Pfister, Oliver Bieri (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern.

Knüsel René, Béatrice Steiner (2011): Evaluation des mesures d'insertion sociale «bas seuil» dans le canton de Vaud. Rapport final.

Krug Gerhard (2010): Paradoxe Folgen finanzieller Anreize zur Arbeitsaufnahme für die Beschäftigungsstabilität. Eine handlungstheoretische Analyse nach Boudon, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 62, S. 191–217.

Leu Robert E., Michael Gerfin, Yves Flückiger, Tobias Müller, Gebhard Kirchgässner, Carlo Knöpfel, Alexander Spermann (2008): Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Arbeitsanreize, Zürich/Chur.

Marchal Sarah, Van Mechelen Natascha (2013): Activation strategies within European minimum income schemes. AIAS, GINI Discussion Paper 87.

Martinson Karin, Gayle Hamilton (2011): Providing Earnings Supplements to Encourage and Sustain Employment. Lessons from Research and Practice, New York.

Matsudaira Jordan D., Rebecca M. Blank (2008): The Impact of Earnings Disregards on the Behavior of Low Income Families.

Mey Eva, Fernanda Benz (2010): Qualitative Evaluation der Arbeitsintegrationsprogramme der Stadt Zürich. Ergebnisse einer biographisch angelegten Studie. Schlussbericht zuhanden der Abteilung Soziale Einrichtungen und Betriebe Sozialdepartement der Stadt Zürich

Michalopoulos, Charles (2005): Does Making Work Pay Still Pay? An Update on the Effects of Four Earnings Supplement Programs on Employment, Earnings, and Income, New York.

Mulheirn Ian, Mario Pisani (2008): Working Tax Credit and labour supply. Treasury Economic Working Paper No.3.

Mundi consulting (2011): Evaluation Pilotprojekt Testarbeitsplätze (TAP) Bern und Biel.

OECD (2005): Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-Work Benefits, in: OEDC (Hg.): Employment Outlook, S. 125-171.

Ott Walter, Stephanie Bade, Benno Seiler, Martin Baur, Giuliano Bonoli, Michel Berclaz (2008): Finanzielle Nutzen und Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration.

Peters Matthias, Daniel C. Aeppli (2003): Das «Chancenmodell» in den Augen von KlientInnen und Mitarbeitenden. Bericht im Rahmen der Evaluation des Chancenmodells.

Pfister Natalie (2009): Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten, Bern.

Riccio James A., Nadine Dechausay, Cynthia Miller, Stephen Nuñez, Nandita Verma, Edith Yang (2013): Conditional Cash Transfers in New York City. The Continuing Story of the Opportunity NYC-Family Rewards Demonstration, New York.

Rudin Melania, Philipp Dubach (2013): Überprüfung der Erhebung der Anfangszustände im Rahmen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik.

Scrivener Susan, Richard Hendra, Cindy Redcross, Dan Bloom, Charles Michalopoulos, Johanna Walter (2002): Final Report on Vermont's Welfare Restructuring Project, New York.

Spermann Alexander, Harald Strotmann (2006): The Targeted Negative Income Tax (TNIT) in Germany: Evidence from a Quasi Experiment. IZA Discussion Paper No. 2067.

van der Klaauw Bas, Jan C. van Ours (2013): Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates. IZA Discussion paper No. 5055.

Walther Andreas (2003): Aktivierung: Varianten zwischen Erpressung und Empowerment. Für eine Erweiterung des Diskurses zum aktivierenden Staat im internationalen Vergleich, in: Neue Praxis 33, S. 288-305.

Wilkins Roger, Andrew Leigh (2012): Effects of Temporary In-Work Benefits for Welfare Recipients: Examination of the Australian Working Credit Programme, in: Fiscal Studies, Vol. 33, No. 3, S. 335-369.

Wyss Kurt (2007): Workfare. Sozialstaatliche Repression im Geist des globalisierten Kapitalismus, Zürich.

BASS

7 Annexe

7.1 Octroi des suppléments: Tableaux détaillés avec taux d'obtention dans la perspective annuelle

Tableau 8: Ville de Zurich: taux d'obtention dans la perspective annuelle selon structure du cas, 2012

Structure du cas	Total			dont avec Franchise			dont avec SI			dont avec SMI		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
	Nombre	Nombre	Nombre	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total
Ménages privés												
Cas d'une seule personne	4'760	2'926	1'834	25%	26%	25%	33%	32%	35%	11%	11%	11%
Familles monoparentales	1'318	153	1'165	34%	25%	35%	40%	44%	40%	8%	8%	8%
Couples avec enfant(s)	1'131	565	566	37%	50%	25%	19%	18%	19%	8%	10%	5%
Couples sans enfant	515	254	261	29%	30%	28%	19%	19%	20%	10%	11%	10%
Autre	40	11	29	35%	27%	38%	38%	36%	38%	5%	9%	3%
Total	7'764	3'909	3'855	29%	30%	28%	31%	30%	33%	10%	10%	9%
Etablissements stationnaires, homes	263	164	99	8%	7%	9%	26%	27%	25%	7%	6%	8%
Formes particulières d'habitation	467	321	146	13%	14%	10%	34%	32%	38%	8%	7%	10%
Structure du ménage pas disponible	4'075	2'220	1'855	15%	12%	19%	13%	11%	15%	3%	3%	4%
Total	**12'569**	**6'614**	**5'955**	**24%**	**22%**	**25%**	**25%**	**23%**	**27%**	**8%**	**8%**	**8%**

Calculs: Soziale Dienste der Stadt Zürich

Tableau 9: Ville de Zurich: taux d'obtention dans la perspective annuelle selon groupe d'âge, 2012

Groupes d'âge	Total			dont avec Franchise			dont avec SI			dont avec SMI		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
	Nombre	Nombre	Nombre	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total
16 à 17 ans	447	235	212	1%	1%	1%	40%	38%	41%	1%	1%	1%
18 à 24 ans	1'401	649	752	10%	9%	10%	45%	43%	46%	6%	6%	6%
25 à 34 ans	2'518	1'205	1'313	27%	25%	28%	22%	19%	25%	6%	7%	6%
35 à 44 ans	3'054	1'572	1'482	29%	27%	31%	21%	19%	24%	9%	9%	9%
45 ans 54 ans	3'008	1'673	1'335	28%	28%	29%	24%	23%	25%	9%	9%	10%
55 à 64 ans	1'889	1'150	739	22%	20%	24%	23%	22%	24%	8%	8%	9%
Plus de 65 ans	252	130	122	0%	0%	0%	2%	2%	1%	2%	2%	2%
Total	**12'569**	**6'614**	**5'955**	**24%**	**22%**	**25%**	**25%**	**23%**	**27%**	**8%**	**8%**	**8%**

Calculs : Soziale Dienste der Stadt Zürich

Tableau 10: Ville de Bâle: taux d'obtention dans la perspective annuelle selon structure du cas, 2012

Structure du cas	Total			dont avec Franchise			dont avec SI			dont avec SMI		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
	Nombre	Nombre	Nombre	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total
Ménages privés												
Cas d'une seule personne	5'144	3'333	1'811	26%	24%	29%	13%	14%	13%	5%	5%	6%
Familles monoparentales	1'294	159	1'135	41%	23%	44%	22%	11%	23%	4%	1%	4%
Couples avec enfant(s)	1'343	697	646	40%	46%	34%	9%	10%	7%	3%	4%	1%
Couples sans enfant	462	235	227	31%	35%	27%	9%	12%	5%	6%	8%	5%
Total	8'243	4'424	3'819	31%	28%	34%	14%	13%	15%	5%	5%	5%
Etablissements stationnaires, homes	272	186	86	4%	2%	9%	14%	14%	14%	1%	1%	0%
Total	**8'515**	**4'610**	**3'905**	**30%**	**27%**	**34%**	**14%**	**13%**	**15%**	**4%**	**4%**	**5%**

Calculs: Sozialhilfe Basel

Tableau 11 : Ville de Bâle: taux d'obtention dans la perspective annuelle selon groupe d'âge, 2012

Groupes d'âge	Total			dont avec Franchise			dont avec SI			dont avec SMI		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
	Nombre	Nombre	Nombre	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total
16 à 17 ans	259	141	118	20%	22%	18%	5%	4%	6%	0%	0%	0%
18 à 24 ans	1'188	593	595	28%	27%	30%	19%	15%	23%	1%	1%	2%
25 à 34 ans	2'085	1'065	1'020	33%	30%	36%	15%	13%	17%	3%	3%	3%
35 à 44 ans	2'003	1'037	966	35%	30%	40%	13%	12%	14%	5%	5%	5%
45 ans 54 ans	1'827	1'054	773	31%	28%	35%	11%	13%	9%	7%	6%	7%
55 à 64 ans	1'084	694	390	24%	23%	26%	12%	12%	12%	7%	7%	8%
Plus de 65 ans	70	27	43	1%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	**8'516**	**4'611**	**3'905**	**31%**	**28%**	**34%**	**13%**	**13%**	**14%**	**4%**	**4%**	**4%**

Calculs: Sozialhilfe Basel

Tableau 12 : Ville de Neuchâtel: taux d'obtention dans la perspective annuelle selon structure du cas, 2012

Structure du cas	Total			dont avec Franchise			dont avec SI			dont avec SMI		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
	Nombre	Nombre	Nombre	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total
Ménages privés												
Cas d'une seule personne	882	567	315	20%	16%	26%	20%	19%	22%	0%	0%	0%
Familles monoparentales	427	273	154	18%	19%	17%	19%	20%	17%	0%	0%	0%
Couples avec enfant(s)	481	97	384	45%	55%	42%	36%	52%	32%	0%	0%	0%
Couples sans enfant	528	264	264	51%	50%	51%	37%	37%	38%	0%	0%	0%
Total	192	94	98	36%	35%	38%	23%	23%	22%	0%	0%	0%
Total	**2'510**	**1'295**	**1'215**	**32%**	**28%**	**36%**	**27%**	**26%**	**28%**	**0%**	**0%**	**0%**

Source: Service de l'action sociale du Canton de Neuchâtel; calculs: BASS

Tableau 13: Ville de Neuchâtel: taux d'obtention dans la perspective annuelle selon groupe d'âge, 2012

Groupes d'âge	Total			dont avec Franchise			dont avec SI			dont avec SMI		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
	Nombre	Nombre	Nombre	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total
16 à 17 ans	91	54	37	51%	57%	41%	53%	54%	51%	0%	0%	0%
18 à 24 ans	419	223	196	35%	34%	36%	30%	30%	30%	0%	0%	0%
25 à 34 ans	582	286	296	30%	25%	35%	19%	20%	18%	0%	0%	0%
35 à 44 ans	607	293	314	33%	27%	38%	23%	16%	29%	0%	0%	0%
45 ans 54 ans	504	270	234	31%	26%	38%	34%	31%	38%	0%	0%	0%
55 à 64 ans	271	151	120	29%	25%	34%	27%	32%	20%	0%	0%	0%
Plus de 65 ans	36	18	18	11%	0%	22%	6%	0%	11%	0%	0%	0%
Total	**2'510**	**1'295**	**1'215**	**32%**	**28%**	**36%**	**27%**	**26%**	**28%**	**26%**	**28%**	**23%**

Source: Service de l'action sociale du Canton de Neuchâtel; calculs BASS

Tableau 14: Ville de Lucerne: taux d'obtention dans la perspective annuelle selon groupe d'âge, 2012

Groupes d'âge	Total			dont avec Franchise			dont avec SI			dont avec SMI		
	Total	**Hommes**	**Femmes**	**Total**	**Hommes**	**Femmes**	**Total**	**Hommes**	**Femmes**	**Total**	**Hommes**	**Femmes**
	Nombre	Nombre	Nombre	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total	Part au total
16 à 17 ans	79	33	46	0%	0%	0%	35%	48%	26%	4%	6%	2%
18 à 24 ans	227	103	124	9%	6%	12%	49%	46%	52%	18%	14%	21%
25 à 34 ans	371	151	220	27%	17%	33%	27%	26%	28%	20%	24%	18%
35 à 44 ans	381	195	186	30%	18%	42%	21%	23%	19%	23%	25%	22%
45 ans 54 ans	444	224	220	24%	17%	31%	23%	27%	18%	36%	40%	33%
55 à 64 ans	243	133	110	16%	13%	20%	15%	14%	15%	37%	40%	34%
Plus de 65 ans	31	13	18	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	6%
Total	**1'776**	**852**	**924**	**21%**	**14%**	**28%**	**26%**	**27%**	**25%**	**26%**	**28%**	**23%**

Calculs: Soziale Dienste der Stadt Luzern

7.2 Analyse statistique des effets: Tableaux et graphiques supplémentaires

Tableau 15: Analyse de séries temporelles (modèle à correction d'erreur) concernant le taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale de la ville de Lucerne, janvier 2001 à septembre 2005

Source	SS	df	MS
Model	.005610297	11	.000510027
Residual	.012557485	143	.000087815
Total	.018167782	154	.000117973

Number of obs =	155
F(11, 143) =	5.81
Prob > F =	0.0000
R-squared =	0.3088
Adj R-squared =	0.2556
Root MSE =	.00937

D.erweink1am	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
erweink1am						
L1.	-.5387645	.0748205	-7.20	0.000	-.6866616	-.3908673
event						
D1.	.0121971	.0098807	1.23	0.219	-.0073341	.0317283
L1.	.0125779	.0054154	2.32	0.022	.0018732	.0232826
kindda						
D1.	.2857035	.1345736	2.12	0.035	.0196929	.5517141
L1.	.2263679	.0616866	3.67	0.000	.1044324	.3483034
sexf						
D1.	-.2796691	.1371061	-2.04	0.043	-.5506856	-.0086526
L1.	-.1717102	.0765347	-2.24	0.026	-.3229957	-.0204246
alqms						
D1.	-.0240518	.0117804	-2.04	0.043	-.047338	-.0007656
L1.	-.0167955	.002912	-5.77	0.000	-.0225516	-.0110395
alter2534						
D1.	.0982484	.1058682	0.93	0.355	-.1110205	.3075172
L1.	.2427063	.0767222	3.16	0.002	.0910501	.3943625
_cons	.0604711	.0297907	2.03	0.044	.001584	.1193582

```
. estat dwatson

Durbin-Watson d-statistic( 12,   155) =  1.985441

. estat bgodfrey, lags(1/2)

Breusch-Godfrey LM test for autocorrelation
```

lags(*p*)	chi2	df	Prob > chi2
1	0.098	1	0.7547
2	1.310	2	0.5195

H0: no serial correlation

erweink1am (Y): Proportion de personnes avec un revenu provenant d'une activité lucrative sur le 1er marché du travail
kindda: Proportion d'unités d'assistance avec enfants
sexf: Proportion de femmes parmi les bénéficiaires de l'aide sociale
alter25345: Proportion de personnes âgées de 25 à 34 ans parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (échantillon total: bénéficiaires de 25 à 65 ans)
alqms: Proportion de chômeurs parmi la population résidante permanente de la Région MS
D1: effets à court terme, L1: effets à long terme

Source: Soziale Dienste der Stadt Luzern, calculs: BASS.

Tableau 16: Analyse de séries temporelles (modèle à correction d'erreur) concernant le taux d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale de la ville de Winterthur, novembre 2002 à décembre 2009

Source	SS	df	MS
Model	.001975546	11	.000179595
Residual	.002277907	73	.000031204
Total	.004253453	84	.000050636

Number of obs =	85
F(11, 73) =	5.76
Prob > F =	0.0000
R-squared =	0.4645
Adj R-squared =	0.3838
Root MSE =	.00559

D.erweink1am	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
erweink1am						
L1.	-.4122795	.0791093	-5.21	0.000	-.5699442	-.2546148
event						
D1.	-.0051315	.0062227	-0.82	0.412	-.0175332	.0072703
L1.	.0013907	.0034397	0.40	0.687	-.0054646	.008246
kindda						
D1.	.2252561	.1333205	1.69	0.095	-.0404513	.4909634
L1.	.2874262	.0767771	3.74	0.000	.1344097	.4404427
sexf						
D1.	.0964767	.1633195	0.59	0.557	-.2290186	.421972
L1.	-.0123466	.0689829	-0.18	0.858	-.1498294	.1251362
alter2534j						
D1.	.3914006	.1057938	3.70	0.000	.1805539	.6022473
L1.	.1894892	.0662962	2.86	0.006	.0573611	.3216173
alqms						
D1.	-.008556	.0115203	-0.74	0.460	-.031516	.0144039
L1.	-.0013127	.0028385	-0.46	0.645	-.0069699	.0043444
_cons	-.0780628	.0439221	-1.78	0.080	-.1655994	.0094738

```
. estat dwatson

Durbin-Watson d-statistic( 12,    85) =  1.846321

. estat bgodfrey, lags(1/2)

Breusch-Godfrey LM test for autocorrelation
```

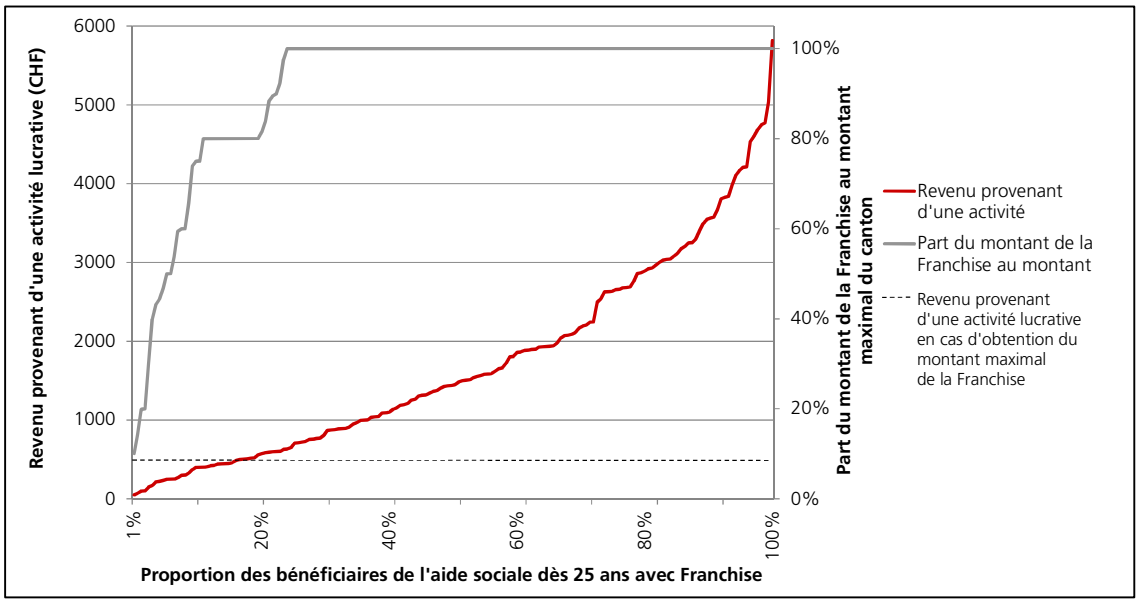
lags(*p*)	chi2	df	Prob > chi2
1	0.713	1	0.3983
2	0.779	2	0.6773

H0: no serial correlation

erweink1am (Y): Proportion de personnes avec un revenu provenant d'une activité lucrative sur le 1er marché du travail
kindda: Proportion d'unités d'assistance avec enfants
sexf: Proportion de femmes parmi les bénéficiaires de l'aide sociale
alter25345: Proportion de personnes âgées de 25 à 34 ans parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (échantillon total: bénéficiaires de 25 à 65 ans)
alqms: Proportion de chômeurs parmi la population résidante permanente de la Région MS
D1: effets à court terme, L1: effets à long terme

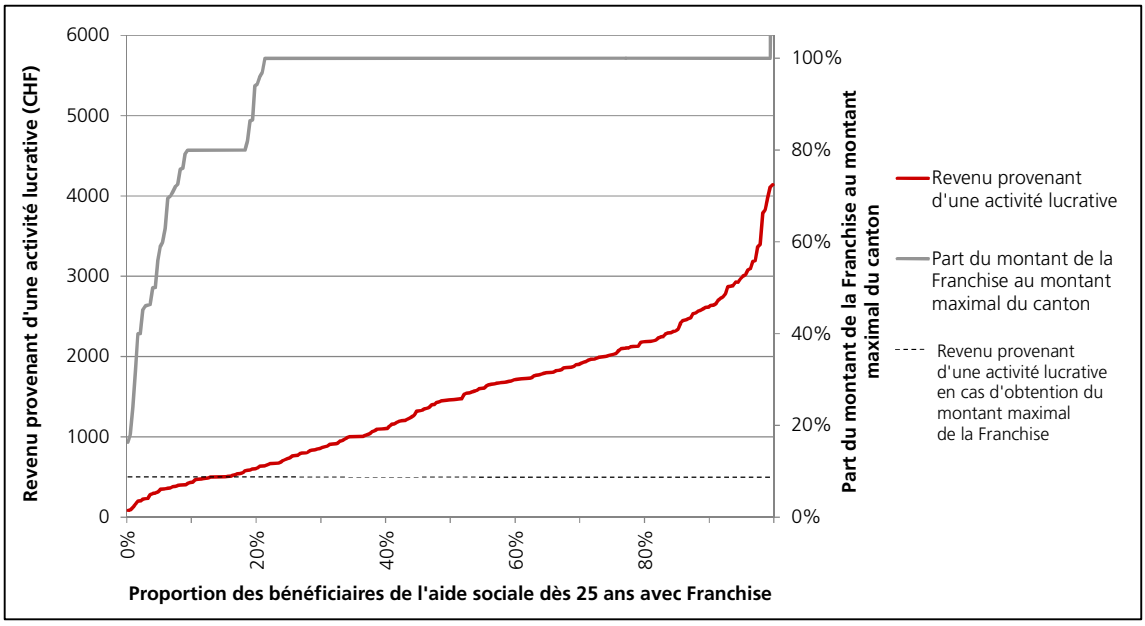
Source: Soziale Dienste der Stadt Winterthur, calculs: BASS.

Graqhique 30: Canton du Valais, hommes: Revenus provenant d'une activité lucrative et part de la Franchise au montant maximal de la Franchise, 2012



Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

Graphique 31: Canton du Valais, femmes: Revenus provenant d'une activité lucrative et part de la Franchise au montant maximal de la Franchise, 2012



Source: Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale/OFS, calculs: BASS.

7.3 Guide pour l'entretien d'expert/es

Questions de l'entretien

A. Information et procédure

A1. De quelle manière les clients/es de votre service social apprennent-ils/elles l'existence des suppléments? Veuillez répondre pour chaque supplément individuel:

	Franchise	SI	SMI
a) Quels sont les clients et clientes qui en sont informés?			
b) Dans quelles situations / à quel moment, l'information est-elle fournie?			
c) Sous quelle forme les client/es sont-ils et elles informés?			

A2. Quel est le déroulement administratif jusqu'à l'octroi d'un supplément?
Veuillez répondre pour chaque supplément individuel (Franchise, SI, SMI).

B. Franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative: exécution et effets

B1. A en juger d'après vos expériences: y a-t-il des ***situations de conseil et de*** vie données ou des ***groupes de clients*** donnés où la Franchise est une incitation qui fonctionne particulièrement bien – donc des situations où une personne prend une activité lucrative ou augmente le volume de celle-ci ***à cause*** de la Franchise?

Note: Le terme d'«à cause» ne veut pas dire que la Franchise est le seul motif du changement de comportement. Mais: sans Franchise, le changement de comportement n'aurait probablement pas eu lieu.

B2. Pouvez-vous quantifier ceci? En considérant l'ensemble des clients/es bénéficiant d'une franchise: à combien estimez-vous la proportion de celles et ceux qui n'ont pris ou élargi une activité lucrative ***à cause*** de la Franchise?

B3. A supposer que la Franchise n'existe pas: en pensant aux clients/es exerçant une activité lucrative qui viennent à l'aide sociale, à combien estimez-vous la proportion de celles et ceux qui réduiraient, voire abandonneraient leur activité sans Franchise?

B4. Pour certains revenus, il se pose la question s'il s'agit d'accorder une Franchise ou un SI à une personne (p. ex. apprentissage, stage, salaire partiel): dans ces cas, existe-t-il une marge d'appréciation pour vous et vos collaborateurs/trices quant à l'octroi d'une Franchise ou d'un SI?

B5. Y a-t-il d'autres aspects de l'octroi de Franchises pour lesquels vous-même et vos collaborateurs/trices bénéficiez de marges d'appréciation? De quelle manière utilisez-vous celles-ci?

B6. Lorsqu'une personne obtient une Franchise: à quelle fréquence et de quelle manière vérifiez-vous ainsi que vos collaborateurs et collaboratrices si les conditions de l'octroi d'une Franchise (et du montant de celle-ci) sont toujours remplies?

B7. Selon la Statistique suisse de l'aide sociale, xxx% des unités de soutien dans votre service social ont un revenu provenant d'une activité lucrative, mais aucune ne bénéficie d'une Franchise (état: décembre 2012): comment expliquez-vous ceci? (Voir annexe, tableau 1, colonnes D/E)

B8. La statistique montre par ailleurs que xxx% des unités de soutien bénéficient d'une Franchise sans avoir de revenu provenant d'une activité lucrative (état: décembre 2012). Comment expliquez-vous ceci? (Voir annexe, tableau 1, colonnes F/G)

C. Supplément d'intégration (SI) pour personnes sans activité lucrative; exécution et effets

C1. Selon les normes CSIAS, les SI ont pour objectif prioritaire d'amener les bénéficiaires de l'aide sociale à faire des efforts particuliers en faveur de leur intégration sociale et professionnelle ainsi qu'en faveur de celle des personnes dans leur entourage. Arrive-t-il à vous et à vos collaborateurs/trices de poursuivre également des objectifs supplémentaires en accordant des SI?

C2. A en juger d'après vos expériences: y a-t-il des ***situations de conseil et de vie*** données ou des ***groupes de clients*** donnés où le SI est une incitation qui fonctionne particulièrement bien – donc des situations où une personne fait davantage d'efforts pour de son intégration professionnelle ou sociale ***à cause*** du SI?

Note: Le terme d'«à cause» ne veut pas dire que le SI est le seul motif des efforts d'intégration. Mais: sans SI, ces efforts n'auraient probablement pas été entrepris.

C3. Pouvez-vous quantifier ceci? En considérant l'ensemble des clients/es bénéficiant du SI: à combien estimez-vous la proportion de celles et ceux qui ont entrepris ou renforcé leurs efforts d'intégration ***à cause*** du SI?

C4. Les SI sont octroyés entre autres pour la participation des client/es à des programmes d'intégration sociale ou professionnelle. Or, il peut arriver qu'une personne aimerait bien participer à un tel programme, mais qu'il est impossible d'organiser une place appropriée (p. ex. manque d'offres, manque de moyens financiers):

a) A quelle fréquence, de telles situations se présentent-elles chez vos client/es et pour quelles raisons?

b) Qu'est-ce que cela signifie en règle générale pour la personne concernée en matière de supplément (SI)?

C5. Lorsqu'une personne a obtenu un SI pour sa participation à un programme et que le programme est terminé – quelles sont les conditions requises pour la reconduction du SI?

C6. Des SI peuvent être octroyés à des clients/es qui s'engagent à titre individuel pour le bien des gens de leur entourage ou de la communauté (p. ex. soins aux proches ou aux voisins, travaux d'utilité publique):

a) Parmi vos client/es bénéficiaires d'un SI, quelle est la proportion des personnes exerçant ce genre d'activité individuelle?

b) Quels sont les critères sur la base desquels vous-même et vos collaborateurs/trices décident si une telle activité individuelle donne droit à l'obtention d'un SI ou non? L'application de ces critères est-elle toujours claire ou existe-t-il des zones d'ombres?

C7. Si votre canton connaît des règles particulières en matière de suppléments d'intégration en faveur des personnes ayant seules des enfants à charge:

a) Quelle est la proportion approximative des personnes ayant seules des enfants à charge auxquelles ces règles sont appliquées?

b) Vous et vos collaborateurs/trices bénéficiez-vous d'une certaine marge d'appréciation pour décider si et pour combien de temps des personnes ayant seules des enfants à charge obtiennent un SI?

C8. Y a-t-il des aspects (autres) des SI, dans lesquels vous et vos collaborateur/trics bénéficiez d'une marge d'appréciation?

C9. Lorsqu'une personne obtient un SI:

a) A quelle fréquence et de quelle manière vérifiez-vous et vos collaborateurs/trices si les conditions donnant droit à un SI continuent à être réunies?

b) Arrive-t-il, le cas échéant, qu'un SI soit réduit? Si oui, selon quels critères?

C10. En comparant la pratique de votre service social en matière d'octroi de SI avec les ***directives cantonales*** (lois, ordonnances, normes etc.): la pratique de votre service social se si-

tue-t-elle plutôt dans le segment inférieur (octroi rare, prestations modestes) ou plutôt dans le segment supérieur (octroi fréquent, prestations élevées) de la fourchette définie?

C11. Le tableau 2 en annexe montre la proportion des clients/es de votre service social qui obtiennent un SI (colonne «dont avec SI)»; le tableau 3 montre les motifs de l'obtention du SI. Les chiffres figurant dans ces deux tableaux vous semblent-ils plausibles?

D. Supplément minimal d'intégration (SMI): exécution et effets

[Ce bloc de questions est à sauter pour les services sociaux sans SMI]

D1. Quels sont les objectifs que votre service social poursuit avec les SMI?

D2. Laquelle des positions suivantes décrit de la manière plus adéquate l'attitude de votre service social lors de l'octroi de SMI:

a) Une personne qui ne bénéficie ni d'une Franchise ni d'un SI devrait systématiquement obtenir un SMI. Le SMI n'est refusé que lorsqu'une personne ne coopère pas ou contrevient d'une autre manière à certaines règles.
b) Une personne qui ne bénéficie ni d'une Franchise ni d'un SI n'a pas par principe droit à un SMI. Le SMI est accordé uniquement si la personne répond à certains critères.

D3. Dans quels point, vous-même et vos collaborateurs/trices bénéficiez d'une marge d'appréciation pour octroyer un SMI à une personne. Comment utilisez-vous celles-ci?

D4. Lorsqu'une personne obtient un SMI: à quelle fréquence et de quelle manière vérifiez-vous et vos collaborateurs/trices si les conditions donnant droit à un SMI continuent à être réunies?

D5. En comparant la pratique de votre service social en matière d'octroi de SMI avec les ***directives cantonales*** (lois, ordonnances, normes etc.): la pratique de votre service social se situe-t-elle plutôt dans le segment inférieur (octroi rare) ou plutôt dans le segment supérieur (octroi fréquent) de la fourchette définie?

D6. Dans quelles situations et avec quels client/es, le SMI est-il un moyen approprié pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus (question D1) – et dans quelles situations est-il moins approprié?

E. Cas sans suppléments

E1. Selon la Statistique suisse de l'aide sociale, xxx% des unités de soutien ne bénéficient d'aucun supplément (Franchise, SI, SMI) (état: décembre 2012, voir tableau 2 en annexe, colonne «dont sans supplément»).

a) Cette proportion vous paraît-elle plausible?
b) Parmi ces cas, quelle est la proportion des personnes non-coopératives?
c) Quels sont les motifs du non-octroi dans les autres cas?

E2. Lorsqu'une personne n'obtient pas de supplément: à quelle fréquence et de quelle manière vérifiez-vous et vos collaborateurs/trices si cette décision continue à être justifiée?

F. Le système des suppléments dans son ensemble: exécution et effets

F1. Avez-vous déjà constaté des hésitations ou des incertitudes chez vos collaborateurs/trices en matière de prestations à caractère incitatif? Si oui, qu'est-ce qui a été entrepris pour surmonter celles-ci?

F2. L'exécution du système des suppléments a-t-il déjà été à l'origine de problèmes dus aux ressources personnelles, aux moyens financiers ou aux structures organisationnelles de votre service social? Si oui, de quelle manière votre service social a-t-il géré ces problèmes?

F3. Avez-vous constaté que des incitations perverses peuvent apparaître dans l'interaction entre les différents suppléments (Franchise, SI, SMI)?

F4. Le système fiscal (p. ex. impôt à la source, taux fiscaux pour les bas revenus) peut-il avoir pour conséquence que l'effet incitatif du supplément est fortement réduit pour vos clients/es?

F5. Lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale ne réagissent pas aux incitations financières et que malgré une Franchise, un SI ou un SMI, ils ne renforcent pas leurs efforts d'intégration, quelles en sont les raisons les plus fréquentes d'après vos expériences?

Veuillez prendre en considération, entre autres, les possibilités suivantes:

- Expériences personnelles ou événements clés qui marquent l'attitude vis-à-vis des incitations financières
- Stress ou restrictions personnels (p. ex. manque de temps en raison de tâches de prise en charge ou de soins, problèmes de santé)
- Montant trop bas des suppléments
- Les incitations financières n'ont pas d'effet ou qu'un effet limité en raison du système fiscal ou d'autres obligations financières (p. ex. menace d'une saisie de salaire en cas de surendettement)
- Manque général de volonté de s'intégrer professionnellement et socialement
- Manque d'occasions de fournir des prestations d'intégration (manque de places et de programmes d'intégration sociale et professionnelle)

F6. La manière dont l'intégration est communiquée (p. ex. à titre de récompense ou de punition) joue-t-elle un rôle?

F7. Avez-vous constaté que dans certaines situations, les incitations financières peuvent être contreproductives?

F8. On dit parfois que rien que pour des raisons d'équité, les bénéficiaires de l'aide sociale qui font des efforts pour leur intégration ou qui se montrent coopératifs devraient avoir un revenu du ménage plus élevé que ceux qui ne le font pas. A votre avis, quelle est l'importance de cet aspect du système des suppléments …

a) … dans la situation concrète des bénéficiaires de l'aide sociale?
b) ... pour justifier l'aide sociale matérielle vis-à-vis de la société et de la politique?

F9. A supposer que l'on souhaite améliorer l'efficacité des trois prestations à caractère incitatif sans modifier les montants de celles-ci: quels sont les points sur lesquels il faudrait intervenir?

F10. Une modification des montants serait-elle appropriée pour améliorer l'efficacité du système des suppléments? Si oui, où faudrait-il intervenir en premier?

G. Système des suppléments et réductions des prestations

G1. A quelle fréquence votre service social ordonne-t-il des réductions de prestations qui empiètent sur le minimum vital social et qui ont la forme de décisions pouvant faire l'objet d'un recours (proportion estimée/approximative des bénéficiaires de l'aide sociale touchés actuellement par une telle réduction des prestations)?

G2. Lorsqu'une personne refuse de fournir une prestation d'intégration donnant droit à un SI: ce comportement peut-il éventuellement être sanctionné par une réduction du forfait pour l'entretien qui empiète sur le minimum vital social et qui a la forme d'une décision pouvant faire l'objet d'un recours? Si oui, à quelle fréquence et dans quels cas?

G3. Lorsque, en revanche, une personne fournit une prestation d'intégration qui donne droit à une Franchise ou à un SI ou qui manifeste sa volonté de s'intégrer, mais qui, dans d'autres points, ne coopère pas: le manque de coopération peut-il être sanctionné par une réduction du supplément (Franchise, SI) que la personne concernée obtient pour sa volonté ou ses efforts d'intégration? Si oui, à quelle fréquence et dans quels cas? Veuillez répondre à cette question pour les trois suppléments séparément (Franchise, SI, SMI)

G4. Lorsqu'une personne bénéficiaire d'un SMI ne coopère pas dans certains points:

a) Dans quels cas et à quelle fréquence vous et vos collaborateurs/trices supprimez-vous le SMI?
b) Dans quels cas et à quelle fréquence vous et vos collaborateurs/trices maintenez-vous le SMI en ordonnant la réduction d'une autre prestation?

G5. Par rapport à leurs répercussions sur le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale: quelles sont les différences entre les prestations à caractère incitatif et les réductions de prestations?

H. Points ouverts

H1. Avez-vous des souhaits ou préoccupations en matière de prestations à caractère incitatif qui n'ont pas encore été évoqués au cours de l'interview d'expert/e?

Merci beaucoup pour votre précieuse collaboration!