

## **SKOS CSIAS COSAS**

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

# **Revenu déterminant unifié**

*Document de base de la CSIAS*

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

## 1. Situation de départ

L'interconnexion étroite entre système fiscal et système de prestations sous condition de ressources représente un défi particulier pour les cantons en termes de cohérence et de pilotage sociopolitique. Les interactions entre les systèmes cantonaux de transferts et d'imposition résultent du fait que de nombreuses prestations sous condition de ressources sont calculées en amont de l'aide sociale sur la base de la déclaration fiscale et de la décision de taxation de l'année précédente. Les réformes fiscales peuvent par exemple exercer une influence indésirable sur d'autres systèmes de prestations en raison d'un manque d'harmonisation et de coordination avec le système global. Le présent document de base propose une solution pragmatique avec l'introduction d'un revenu déterminant unifié faisant office de référence pour le calcul des prestations cantonales sous condition de ressources. Il s'intéresse également à la question de savoir quelle base de revenu serait la valeur de référence la plus adéquate pour le calcul de la capacité financière des ménages.

La Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS jouit de connaissances scientifiques avérées en matière de conception fiscale et des prestations sous condition de ressources. Grâce à de nombreuses études, elle a pu acquérir un savoir-faire spécifique dans le domaine de la problématique de l'effet de seuil.<sup>1</sup> Sur mandat de l'Office Fédéral des Assurances Sociales (OFAS), la CSIAS a rédigé le rapport «Effets de seuil et effets pervers sur l'activité» (Ehrler et al. 2012). Ce rapport présente l'état actuel des travaux dans les cantons, visant à supprimer les effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Il développe également des pistes de solutions pour les divers systèmes cantonaux quant à des formes d'organisation réalisables. Le présent document fait suite à ce rapport et met en exergue un autre point clé prioritaire pour la cohérence des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources.

## 2. Problématique

Les prestations sous condition de ressources sont des prestations sociales spécifiques à des groupes-cibles, qui ne sont versées qu'en cas de besoin avéré. Afin d'investiguer ce besoin, la capacité financière des requérants est étudiée. Les prestations cantonales sous condition de ressources reposent sur la décision de taxation de l'année précédente, tout en recourant souvent à des valeurs de référence divergentes (salaire net, revenu net ou revenu imposable). La problématique réside dans le fait que les différentes prestations sous condition de ressources mais aussi le système fiscal poursuivent des objectifs sociopolitiques, comme avec l'introduction ou la modification de déductions pour les familles. Etant donné que de telles réformes modifient les revenus déterminants nécessaires au calcul de la prestation, elles peuvent sensiblement influencer sur les cercles de bénéficiaires et les montants alloués. Lorsqu'une possibilité de déduction est par exemple supprimée pour certains ménages, le revenu déterminant augmente simultanément dans un autre système de prestations et les montants versés diminuent en conséquence. Il existe donc une interaction entre système fiscal et système de prestations sous condition de ressources. L'encadré suivant illustre cette interaction à l'aide d'un exemple:

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples informations, merci de consulter:

<http://www.skos.ch/store/pdf/schwerpunkte/projekte/Folgeauftraege2013-f.pdf>

### **Exemple: interaction entre impôts et avance sur pensions alimentaires pour une famille monoparentale avec un enfant (3½ ans)**

La mère travaille à 100% et confie son enfant à une garde extrafamiliale. Son salaire annuel brut s'élève à 72 000 francs. Par ailleurs, elle a droit à une **avance sur pensions alimentaires** d'un montant de **9011 francs par an**.

Dans le cadre d'une **réforme fiscale**, la déduction pour les frais d'entretien de l'enfant de l'année précédente est modifiée. Les coûts ne sont plus considérés comme frais professionnels, mais entrent dans la déduction générale entre le revenu net et le revenu imposable. La charge fiscale effective du ménage reste inchangée, puisque la déduction perdure. Etant donné que la déduction n'est toutefois plus définie comme frais professionnel, et que le revenu déterminant pour le calcul de l'avance sur pensions alimentaires se compose du revenu net dont les frais professionnels ont été déduits, la modification influe sur la situation financière de la famille.

Les frais de garde de l'enfant de l'année précédente n'étant plus pris en compte dans le cadre de l'avance sur pensions alimentaires, le revenu déterminant augmente pour le calcul de la prestation et le montant consenti diminue en conséquence. Pour un revenu brut identique (72 000 francs), le ménage bénéficie à présent **d'une avance inférieure s'élevant à 6270 francs par an**.

Cet exemple démontre clairement le besoin de coordination entre impôts et prestations d'aide. Une réforme entreprise pour des raisons de politique fiscale exerce une influence sur les cercles de bénéficiaires et le montant de la prestation dans un autre système de prestations (dans cet exemple, l'avance sur pensions alimentaires).

Etant donné que les autres prestations (réductions des primes individuelles, tarifs pour la garde extrafamiliale etc.) reposent également sur les impôts tout en utilisant des bases de calcul différentes, il est difficile pour les cantons d'harmoniser les objectifs sociopolitiques des prestations sous condition de ressources et des impôts.

C'est à ce stade qu'intervient l'instrument du revenu déterminant unifié. Son objectif est d'harmoniser le calcul du revenu pour toutes les prestations cantonales sous condition de ressources. Les revenus, les déductions possibles, ainsi que l'imputation de la fortune pour le calcul des prestations sont déterminés de manière uniforme. La déclaration fiscale forme la base du calcul. Le canton détermine quels postes (revenu, déductions et fortune) de la déclaration fiscale sont déterminants pour certaines ou pour toutes les prestations sociales. Le pilotage de l'harmonisation entre système de prestations sous condition de ressources et système fiscal devient alors possible. Cette démarche veille également à ce que tous les ménages jouissent d'une égalité de traitement, quelle que soit leur composition.

### **3. Besoin d'une base de calcul uniforme**

Le pilotage sociopolitique pour l'octroi des prestations concernées est dès lors assuré par la fixation des limites de revenu et des montants des prestations. Par l'adoption d'un revenu déterminant unifié, le canton jouit d'un instrument de pilotage adaptable en tout temps. Simultanément, la base de calcul définie montre la capacité économique des ménages. Trois raisons justifient l'introduction d'un revenu déterminant unifié:

#### *- Pilotage sociopolitique*

L'interaction entre systèmes fiscal et système de prestations sous condition de ressources devient compréhensible. Les réformes entreprises dans le système fiscal (par exemple l'introduction de nouvelles déductions) n'engendrent ainsi pas automatiquement des modifications dans le système de prestations sous condition de ressources. Le pilotage sociopolitique des systèmes de prestations s'effectue par la détermination du cercle de bénéficiaires et des montants ou réductions maximales.

L'apparition d'effets de seuil et d'incitations négatives à l'emploi ne peut néanmoins pas être évitée en soi. Les modèles déterminants pour le calcul des prestations sous condition de ressources (modèles de barèmes, de pourcentage ou modèles combinés) continuent à être définis individuellement et peuvent générer des injustices liées au système. Le système global gagne toutefois en visibilité, permettant une meilleure identification des effets de seuil et de procéder à leur réduction, voire leur suppression.

#### *- Traitement équitable*

L'instrument du revenu déterminant unifié offre aux ménages une égalité de traitement par-delà tous les systèmes. L'analyse de la capacité financière repose sur une base uniforme pour toutes les prestations sous condition de ressources. Grâce à cette démarche, les types de ménage identiques jouissent d'un traitement équitable lors du calcul du revenu dans chaque système de prestations.

#### *- Simplification et transparence*

Le revenu déterminant unifié contribue à une bonne vue d'ensemble du système global, puisque toutes les prestations sociales utilisent la même base de calcul. Les autorités et bénéficiaires jouissent d'une meilleure compréhension. Les réformes dans le système fiscal et le système de prestations sous condition de ressources peuvent être mieux communiquées et comprises par la population.

### **4. Bonnes pratiques dans les cantons**

Au cours des dernières années, les cantons de Bâle-Ville, Vaud, Neuchâtel, Tessin et Genève ont déployés des efforts particuliers pour harmoniser leurs systèmes de prestations. A cet effet, ils ont édicté des lois sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi desdites prestations. Divers objectifs ont été poursuivis dans le cadre de ces réformes:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Les explications se basent sur les rapports des Conseils d'Etat des cantons de Neuchâtel (2004), Bâle-Ville (2007), Vaud (2010) et Genève (2012).

L'uniformisation du calcul du revenu est un des points centraux des projets d'harmonisation. L'objectif est de fixer une base de calcul pour toutes les prestations sous condition de ressources qui reflète au mieux la capacité financière des ménages. Les cantons stipulent clairement les revenus à imputer, les postes de dépenses à déduire et dans quelle mesure la fortune est à prendre en compte. Ils veillent ainsi à ce que tous les ménages, indépendamment de leur composition, jouissent d'une égalité de traitement par-delà tous les systèmes. Les cantons de référence s'orientent au revenu net (total des revenus après déduction des déductions personnelles), puisque cette valeur de référence correspond au revenu effectivement disponible pour les ménages. Les prescriptions des cantons divergent néanmoins quant aux dépenses à déduire dans le calcul. L'idée prévaut que les dépenses relevant d'une propre initiative ne sont pas prises en compte, telles que par exemple des dépenses d'utilité publique. Les dépenses circonstancielles comme les frais professionnels, les contributions d'entretien prévues par le droit de la famille ou les frais de garde d'enfants sont par contre reconnues et en règle générale prises en compte. En cas de fortune, des franchises sont octroyées en fonction de limites de fortune fixes ou sur la base d'un taux défini.

Dans le cadre de ces réformes, les cantons ont étudié d'autres thèmes clés. Ils estiment primordial de définir de manière uniforme l'unité d'aide. Dans la plupart des cantons, les différents systèmes reposent sur des définitions divergentes, ce qui peut engendrer des inégalités de traitement au niveau de l'état civil, de la gestion des communautés de vie ou des jeunes adultes en formation initiale. Une autre priorité est la hiérarchisation des prestations. Pour calculer le revenu, les prestations sous condition de ressources sont classées dans un ordre précis afin d'éviter les calculs circulaires. Ces derniers surviennent lorsque les différents systèmes s'imputent mutuellement les prestations.<sup>3</sup> Simultanément, ces cantons souhaitent imputer tous les revenus, qu'il s'agisse de revenus provenant d'une activité lucrative ou de prestations sociales. Ce principe est appelé «1 franc = 1 franc». Des banques de données centrales ont été installées pour améliorer l'échange d'informations entre les différentes instances publiques et réduire la charge administrative.

## **5. Recommandations de la CSIAS pour la définition d'un revenu déterminant unifié**

Afin de poursuivre le développement d'une politique de lutte contre la pauvreté cohérente et efficace, les cantons doivent pouvoir se faire une image de la façon dont leurs prestations sociales exercent une influence à titre individuel, les unes par rapport aux autres, ainsi qu'en interaction avec les impôts. Les interactions systémiques démontrées précédemment représentent un défi particulier. Diverses études réalisées par la CSIAS sur le revenu disponible libre ont mis en exergue le besoin de coordination et d'harmonisation. En adoptant la solution de l'instrument du revenu déterminant unifié, cinq cantons ont montré comment aborder ce défi de manière efficace. Lors de l'introduction d'un tel instrument, la CSIAS recommande de tenir compte des points prioritaires suivants:

---

<sup>3</sup>Exemple d'un calcul circulaire illustré à l'aide de l'interaction entre les allocations d'études et avance sur pensions alimentaires: un enfant d'une famille monoparentale bénéficie d'une avance sur pensions alimentaires. Cette prestation est imputée comme revenu aux allocations d'études. Dès que les allocations d'études seront versées, elles doivent être annoncées au service chargé des avances sur pensions alimentaires. Cette démarche engendrera une réduction de la prestation qui aura, à son tour, des répercussions sur le montant des allocations d'études, etc.

- *Le revenu net en tant que revenu déterminant*

Du point de vue de la CSIAS, il est judicieux de s'orienter au revenu net. Le revenu net définit le revenu obtenu à partir du salaire net en tenant compte des déductions reconnues. Cette base de calcul illustre le mieux la capacité financière des ménages, parce qu'elle englobe tous les revenus effectivement disponibles pour le ménage.

- *Tenir compte des dépenses circonstanciées*

Seules les dépenses circonstanciées, ne découlant pas d'une initiative propre, devraient être prises en compte. Il est laissé au libre choix des cantons de déterminer les postes de dépenses indispensables à la situation de vie des ménages et donc pris en compte dans le calcul. La CSIAS recommande d'imputer les dépenses qui ne revêtent pas un caractère facultatif et qui sont étroitement liées à l'activité lucrative, telles que par exemple les frais professionnels ou les frais de garde extrafamiliale.

- *Franchises et taux d'imputation*

Lors de l'imputation de fortune au revenu déterminant, il est en principe recommandé d'octroyer des franchises échelonnées en fonction de la composition du ménage (personnes seules ou familles). Des franchises plus élevées devraient être prévues pour les familles nombreuses par rapport aux petits ménages. Les cinq cantons ayant introduit un revenu déterminant appliquent un taux d'imputation de la fortune (10 à 15 pourcents).

## **6. Conclusion**

Les prestations cantonales sous condition de ressources sont des instruments sociopolitiques essentiels pour une lutte contre la pauvreté cohérente et efficace en Suisse. Elles sont versées à des groupes de personnes qui, pour des raisons structurelles, se trouvent dans une situation financière difficile (naissance d'un enfant, divorce, études). Les prestations cantonales sous condition de ressources viennent immédiatement en amont de l'aide sociale et ont une fonction d'exutoire importante. Afin d'investiguer le besoin, les systèmes de prestations se basent sur la déclaration fiscale. L'interaction entre le système de prestations sociales et le système fiscal pose des problèmes aux cantons en matière de coordination et de pilotage politique. La définition d'une base de calcul uniforme s'impose donc pour toutes les prestations sous condition de ressources. Afin de pouvoir utiliser les instruments nécessaires à la lutte contre la pauvreté de manière ciblée et ainsi poursuivre une lutte efficace, les cantons doivent être à même de comprendre les interactions au sein du système global.

## **Bibliographie**

Canton de Vaud (2010). Exposé des motifs et projets de loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS) visant l'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU). 279.

Ehrler, Franziska; Knupfer Caroline et Bochsler Yann (2012). Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Dans: Contributions à la sécurité sociale. Rapport de recherche no 14/12. Office Fédéral des Assurances Sociales.

Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville (2007). Conseils et projet relatif au décret d'une loi sur l'harmonisation et la coordination de prestations d'aide sociales (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG). Arrêté du Conseil d'Etat du 16 octobre 2007. 07.1592.01.

République et Canton de Genève (2012). Revenu déterminant unifié. Guide Pratique.

République et Canton de Neuchâtel (2004). Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur l'action sociale (LASoc). 05.038.

République et Canton du Tessin (2000). « Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali » (Laps) du 5 juin 2000.

Berne, août 2013