

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

Imposition des prestations d'aide sociale et allègement fiscal du minimum vital

La position de la CSIAS

- Indépendamment de l'imposition de toutes les prestations sous condition de ressources, la CSIAS se prononce en faveur de l'exonération fiscale du minimum vital social.
- La CSIAS refuse l'imposition des prestations d'aide sociale

Situation de départ

L'inégalité de traitement fiscal des bénéficiaires de l'aide sociale et des ménages à faible revenu sans droit à l'aide sociale peut générer des injustices produites par le système et des incitations négatives à l'emploi. Afin de faire face à ce problème, le Conseil d'Etat du Canton de Berne s'est prononcé en faveur de l'imposition des prestations d'aide sociale et, en même temps, de l'exonération du minimum vital. La première requête exige toutefois une adaptation de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), puisque celle-ci stipule l'exonération fiscale des prestations d'aide sociale. C'est pour cette raison qu'en février 2009, le Canton de Berne a déposé une initiative cantonale demandant une révision de la législation fédérale dans le but que les cantons puissent assujettir les prestations d'assistance versées sur fonds publics à l'impôt sur le revenu¹. Cette initiative cantonale a été reprise et discutée par le parlement fédéral. En mars 2011, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats a donné suite à la demande sous forme d'une motion dont la teneur et la suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de modifier la législation fédérale, notamment la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, de sorte que les prestations d'assistance versées sur fonds publics pour suppléer aux revenus du travail (en particulier les prestations d'aide sociale) soient totalement assujetties à l'impôt sur le revenu, afin de garantir l'égalité de traitement en matière fiscale et économique, et que les personnes disposant du minimum vital bénéficient d'allègements (dans la LIFD et la LHID².»

Par la suite, l'administration fédérale des contributions (AFC) a été mandatée pour rédiger un rapport à ce sujet. L'AFC à son tour a chargé la CSIAS d'élaborer un rapport de base sur l'incidence de l'imposition des prestations d'aide sociale et des subsides aux primes d'assurance-maladie sur les revenus disponibles libres. La CSIAS a remis son rapport en décembre 2012. Le rapport final de l'AFC est attendu pour l'été 2013. Du fait des répercussions considérables que cet objet aurait sur l'aide sociale en tant qu'institution et sur ses clientes et clients, la CSIAS participe à la discussion par le biais de ce document de positionnement. La motion parle d'une part de prestations de soutien et, d'autre part, de prestations d'aide sociale en omettant de préciser s'il s'agit de prestations d'aide sociale dans le sens étroit ou large du terme. La position de la CSIAS se rapporte en premier lieu à

¹ Département fédéral des finances DFF EFD (2009). Imposition des prestations d'aide sociale (09.300). Prise de position relative à l'initiative cantonale du Canton de Berne du 4 février 2009.

² Curia Vista – Base de données des objets parlementaires (2011) Imposition des prestations d'aide sociale et allègement fiscal du minimum vital (motion 10.3340). www.parlament.ch – 12.10.2011.

l'imposition des prestations d'aide sociale dans le sens étroit du terme. L'imposition d'autres prestations sous condition de ressources n'est évoquée qu'en marge.

Argumentation

Dans la plupart des cantons, la situation actuelle de l'imposition des revenus, associée à l'aide sociale, génère des incitations négatives à l'emploi ou des effets de seuil. Ces effets touchent les ménages working poor et compromettent l'efficacité et la légitimation du système de prestations sociales. Il est dès lors indispensable de supprimer les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi. Afin de corriger de tels effets résultant de l'interaction entre les systèmes fiscaux et de transferts sociaux, la motion combine deux solutions (exonération fiscale du minimum vital, imposition des prestations de soutien) dont la logique est différente, mais dont l'effet se chevauche parfois. Par la suite, les deux solutions seront discutées séparément. En ce qui concerne l'imposition des prestations de soutien, les considérations se limiteront aux prestations d'aide sociale, puisque les termes de la motion manquent de précision et que la CSIAS s'intéresse en premier lieu à l'aide sociale.

1. Exonération fiscale du minimum vital

Lorsque des ménages avec un revenu inférieur au minimum vital social – qu'ils soient bénéficiaires ou non de l'aide sociale – ne paient pas d'impôts, les problèmes de concertation entre le système fiscal et l'aide sociale ne se posent pas. Dix cantons ont d'ores et déjà adopté cette solution³. En allégeant la charge fiscale sur les bas revenus, ils ont supprimé les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi. Certains cantons visent explicitement l'exonération fiscale du minimum vital, alors que dans d'autres, l'exonération fiscale du minimum vital a été réalisée de fait dans le cadre de réformes fiscales destinées à alléger les revenus bas et moyens.

Du point de vue de la CSIAS, l'exonération fiscale du minimum vital selon les normes CSIAS⁴ est judicieuse, puisque les ménages avec un revenu inférieur au minimum vital social ont besoin de prestations publiques pour couvrir leur existence. Il est donc évident qu'elles n'ont pas la capacité financière de payer des impôts. Par ailleurs, une telle exonération signifierait également un allègement fiscal pour les ménages dont le revenu provenant d'une activité lucrative se situe juste au-dessus du minimum vital social, puisque ceux-ci n'auraient plus besoin de payer des impôts sur la partie de leur revenu couvrant leur existence. Ils auraient dès lors une incitation financière à maintenir leur activité lucrative. Certains cantons appliquent d'ores et déjà cette solution qu'ils mettent en place de manière pragmatique en tenant compte des données cantonales. Les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi résultant de l'interaction entre l'aide sociale et les impôts sont ainsi supprimés.

En revanche, les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi résultant de l'interaction entre les impôts et les autres prestations sous condition de ressources ne sont pas forcément supprimés. Or, pour ce faire, il s'agirait d'examiner l'éventuelle apparition de tels effets dans la situation actuelle et les incidences d'une exonération fiscale du minimum vital social selon CSIAS. Cette question pourrait être importante notamment sur le plan des prestations complémentaires et, le cas échéant, sur celui des prestations complémentaires pour familles.

³ Voir à ce sujet: Franziska Ehrler, Caroline Knupfer et Yann Bochsler [2012]. Effets de seuil et incitations négatives à l'emploi. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements. Aspects de la sécurité sociale 14/12, Office fédéral des assurances sociales. <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr&lnr=14/12#pubResult> – 28.11.2012

⁴ Le minimum vital social selon CSIAS comprend la couverture des besoins matériels de base (frais de logement, frais des soins médicaux de base, forfait pour l'entretien) ainsi que les prestations circonstancielles (frais d'acquisition du revenu, frais de la garde extra-familiale des enfants etc.) Voir à ce sujet norme CSIAS A.6 ainsi que le document de base de la CSIAS «Pauvreté et seuil de pauvreté» <http://www.skos.ch/store/pdf/f/publikationen/grundlagendokumente/Armutsgrenze-f.pdf> – 29.11.2012.

2. Imposition des prestations d'aide sociale

Sous l'angle de l'égalité de traitement en matière fiscale, l'imposition des prestations d'aide sociale semble convaincante, puisqu'elle assure l'égalité de traitement de tous les revenus, qu'ils proviennent d'une activité lucrative ou de prestations publiques. Or, ceci n'est le cas que lorsque toutes les prestations sous condition de ressources sont imposées au même titre. Les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi résultant de l'interaction entre impôts et prestations d'aide sociale peuvent ainsi être supprimés. L'imposition des prestations d'aide sociale est toutefois liée à une série de problèmes:

Empiètement sur le minimum vital: Pour certains ménages, l'imposition des prestations d'aide sociale empiète sur le minimum vital. Ceci concernerait avant tout les ménages sans ou avec un très faible revenu provenant d'une activité lucrative et donc avec une proportion élevée de prestations d'aide sociale. Il s'agirait alors d'octroyer des prestations plus élevées.

L'Etat donne, prend, mais ne prend quand même pas: L'Etat octroie des prestations d'aide sociale à des ménages privés. Pour définir le montant de ces prestations, on calcule les besoins effectifs du ménage. En imposant les prestations d'aide sociale, l'Etat réclamerait la restitution d'une partie de ces prestations sous forme d'impôts. Ainsi, il remettrait en cause son propre calcul de besoins. Ensuite, le ménage a la possibilité de demander une remise d'impôts par voie d'exécution. On procède alors à un nouveau calcul de besoins et, si la créance fiscale empiète sur le minimum vital, on remet les impôts. Pour l'Etat, il en résulte un coup pour rien lié à un énorme travail administratif et compromettant la légitimation du système. En effet, cette logique risque d'être difficilement compréhensible pour les collaboratrices et collaborateurs de l'aide sociale et de l'autorité fiscale ainsi que pour leurs clientes et clients.

Nouvelles inégalités en raison de la pratique de remise d'impôts: Une personne peut demander une remise d'impôts si elle se trouve dans une situation de détresse durable qui met en danger son existence économique. Il existe cependant différents critères d'exclusion. Ainsi, une personne qui a des dettes n'a pas droit à une remise d'impôts, puisque ceci reviendrait à privilégier les autres créanciers. Ainsi, la pratique de la remise d'impôts entraîne de nouvelles inégalités et ne peut être employée comme instrument généralisé pour assurer le minimum vital en cas d'imposition des prestations d'aide sociale.

Les communes financent le canton: Dans différents cantons, les prestations d'aide sociale sont fournies par les communes. Si les bénéficiaires doivent restituer une partie des prestations au canton sous forme d'impôts, nous avons à faire à un transfert financier des communes vers les cantons. Si en outre, les communes devaient octroyer des prestations plus élevées pour permettre aux clientes et clients de s'acquitter de leurs impôts sans être contraints de vivre en dessous du minimum vital, ce transfert financier serait d'autant plus important.

Les franchises et suppléments de l'aide sociale passeraient aux impôts: Une situation particulière se présente pour l'aide sociale. L'aide sociale octroie des franchises sur le revenu et des suppléments d'intégration destinés à récompenser les efforts d'insertion professionnelle et d'intégration sociale et à créer ainsi des incitations. Une imposition des prestations de l'aide sociale n'empièterait certes pas sur le minimum vital des clientes et clients touchant ce type de franchises et de suppléments. Mais ceux-ci devraient utiliser une partie considérable des franchises et suppléments pour payer les impôts, ce qui limiterait la finalité initiale des incitations.

Concertation entre impôts et aide sociale: Selon la norme CSIAS C.1.5, ni les impôts courants ni les impôts arriérés ne sont payés par l'aide sociale. Si les cantons s'écartent de cette norme pour éviter un empiètement sur le minimum vital social suite à la charge fiscale, l'effet de seuil est maintenu. Dans ce cas, l'imposition des prestations d'aide sociale serait sans effet. Une prise en charge par l'aide sociale des impôts de ses clientes et clients serait par ailleurs difficile à mettre en pratique, voire irréaliste.

Afin de résoudre ces problèmes, le minimum vital social selon la CSIAS devrait impérativement être exonéré d'impôts. Or, une telle exonération rendrait caduque l'imposition des prestations de l'aide sociale puisque pour l'aide sociale et les bénéficiaires de l'aide sociale, il est sans importance de savoir si seule l'exonération fiscale du minimum vital ou la combinaison imposition des prestations / exonération fiscale du minimum vital est mise en pratique.

Conclusion

La CSIAS demande l'exonération fiscale du minimum vital social selon les normes CSIAS. Ceci permettrait également d'alléger la charge fiscale des ménages avec un revenu juste au-dessus du minimum vital social et ainsi de diminuer le risque de pauvreté pour ce groupe de personnes. Par ailleurs, les effets de seuil et les incitations négatives à l'emploi seraient supprimés.

La CSIAS refuse l'imposition des prestations de l'aide sociale, puisque celle-ci empièterait sur le minimum vital et violerait l'égalité fiscale. L'égalité fiscale signifie en premier lieu l'imposition en fonction des capacités financières. Celles et ceux qui vivent près du minimum vital, ne doivent pas payer d'impôts, que le revenu disponible provienne d'une activité lucrative ou de prestations d'aide sociale. Sous l'angle des recettes fiscales, l'imposition des prestations d'aide sociale reste dans tous les cas un coup pour rien, si l'on veut continuer à garantir la couverture du minimum vital des ménages menacés par la pauvreté. Il en résulterait toutefois un supplément de travail administratif non justifiable et un risque considérable de recouvrement pour les autorités fiscales.

Pour des raisons d'égalité de traitement, il ne serait pas admissible d'imposer uniquement les prestations d'aide sociale. Au contraire, il s'agirait d'assujettir à l'impôt l'ensemble des prestations sous condition de ressources, donc également les subsides aux primes de l'assurance-maladie, les prestations complémentaires, les bourses d'études etc. L'exonération fiscale du minimum vital ne peut pas être réglée sur les mêmes bases légales que l'imposition des prestations d'aide sociale. Il est dès lors à craindre que la mesure de l'imposition soit appliquée unilatéralement et que l'on renonce à l'exonération fiscale du minimum vital. C'est pour cette raison que la CSIAS refuse l'imposition des prestations d'aide sociale et s'engage en faveur de l'exonération fiscale du minimum vital.

Bern, en octobre 2013