4 décembre 2007 **07.198**

Motion du groupe socialiste

Pour une politique sociale cohérente

Notre politique sociale est incohérente dans la mesure où les dispositions législatives et réglementaires régissant les allocations de ressources, souvent en lien avec la fiscalité, incitent les personnes qui en bénéficient à renoncer à rechercher une augmentation de leurs revenus nets par crainte d'une diminution considérable de leurs revenus disponibles.

Rappelons que le revenu disponible s'obtient, à partir du revenu net, par la déduction de la charge fiscale et des primes d'assurance maladie. Il est aussi possible d'ajouter à ces déductions un loyer moyen déterminé par la taille de la famille et les frais de garderie.

Le récent rapport de la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale) met en évidence l'incohérence de la politique sociale et ses effets incitatifs négatifs en donnant différents exemples.

Il illustre notamment celui d'une famille monoparentale avec un enfant disposant d'un revenu annuel brut de 45.563 francs. En ville de Sion le revenu disponible de cette famille (compte tenu des différents transferts sociaux) est de 37.242 francs. Lorsque le salaire brut de cette famille dépasse 47.000 francs, le revenu disponible tombe à environ 28.000 francs. Elle ne retrouvera le revenu disponible antérieur que par une augmentation de 25.000 francs de son salaire brut, soit au niveau de 72.000 francs. Cette famille monoparentale n'a donc aucun intérêt à améliorer le montant de son salaire brut si cette augmentation n'est pas substantielle, c'est-à-dire si elle n'atteint pas quelque 25.000 francs.

Ainsi, en 2007 en ne tenant compte que des effets des subsides pour l'assurance maladie, un couple sans enfant dont le revenu est juste au-dessus de celui qui lui permettrait de bénéficier de l'aide sociale a un revenu mensuel disponible inférieur de 366 francs par rapport à un couple bénéficiaire de l'aide sociale. En faisant un calcul plus précis tenant compte de la fiscalité et d'autres éléments réglementaires on parviendrait à mettre en évidence une différence de revenu disponible mensuel supérieure à 500 francs.

Une partie des incohérences de la politique sociale est induite par des dispositions du droit fédéral, mais nous sommes persuadés qu'il est possible, en agissant déjà dans le cadre du droit cantonal, d'apporter des corrections significatives à cette incohérence aux effets incitatifs négatifs. Cela implique un travail qui ne pourrait probablement pas être assumé à brefs délais par les seules forces et compétences actuelles de l'administration.

Le Grand Conseil devrait pouvoir se prononcer sur différentes propositions de modifications des dispositions régissant les allocations sous condition de ressources en toute connaissance des coûts et des éventuels effets pervers susceptibles d'être induits par les différentes propositions.

Il est urgent de mettre en place ce qu'il est possible de qualifier de conditions cadre d'une politique sociale cohérente et efficace en mettant fin aux effets incitatifs négatifs des dispositions actuelles. C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'Etat:

– D'étudier la possibilité de corriger les dispositions régissant les allocations sous condition de ressources, en tenant compte aussi d'éventuels effets de la fiscalité, afin que toute augmentation de revenu net induise une augmentation, si minime soit-elle, du revenu disponible.

– De se doter rapidement des moyens adéquats lui permettant de mener à bien cette étude dans les meilleurs délais, par exemple par la nomination d'un-e chef-fe de projet en complément des disponibilités actuelles de l'administration.

L'urgence est demandée.

Signataires: M. Maire-Hefti, O. Duvoisin et J.-C. Berger.

Développement écrit

Ces dernières années les notions d'effets de seuil et de revenu disponible sont de plus en plus souvent mentionnées dans différentes études et communications traitant de la politique sociale et de la nécessité de la rendre plus juste et plus cohérente.

Les effets de seuil ont été souvent évoqués dans diverses déclarations de responsables politiques manifestant leur volonté d'y remédier. Mises à part quelques modifications de montants attribués réduisant les injustices les plus criantes, il n'y a pas eu, à notre connaissance, de décisions politiques proposant une systématique ayant pour objectif de mettre un terme à l'injustice des effets de seuil. L'adoption de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS) par le Grand Conseil en février 2005 est cependant un élément prépondérant qui devrait permettre à terme une meilleure coordination et bien davantage de cohérence dans l'attribution des prestations sociales octroyées sous condition de ressources. C'est bien dans ce cadre-là que s'inscrit le texte de la présente motion.

Possibilité de solution

La lecture du rapport de la CSIAS publié en mai 2007 sous le titre "Impôts, transferts et revenus en Suisse" nous a convaincu de la nécessité de proposer au Grand Conseil d'adopter une motion urgente. Il est possible de demander au Conseil d'Etat d'entreprendre une révision des dispositions régissant les différentes allocations sous condition de ressources avec pour objectif de les réviser de telle manière que toute augmentation de revenu net induise une augmentation, si minime soit-elle, du revenu disponible.

Notre conviction a été renforcée par la lecture d'une communication du Département Fédéral des Finances à propos d'une étude confiée à un groupe d'experts concernant l'opportunité d'introduire un crédit d'impôt. Les experts parviennent à la constatation que ce système n'est pas adapté à la situation suisse. Cependant dans leurs conclusions sous le titre "Nécessité d'agir dans les cantons et les communes" il est indiqué:

> *Les experts recommandent aux cantons une autre solution, à savoir celle d'aménager l'aide sociale de manière à éviter les pièges liés aux prestations dans le domaine social, tout en respectant les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Concrètement, cela signifie que l'aide sociale sera octroyée jusqu'au moment où le revenu ne comprenant pas d'aide sociale dépassera celui bénéficiant de cette aide.*

Instruments disponibles

Pour son étude la CSIAS a développé un modèle de calcul dont elle indique qu'il est désormais disponible pour examiner les différentes propositions d'amélioration et pour formuler, sur la base cette analyse, une stratégie cohérente de politique sociale. (Cf. point 4 du document disponible sur le site de la CSIAS dans son bulletin d'information de mai 2007) sous le titre "Commentaire du point de vue de la politique sociale".

Ce modèle de calcul et les instruments cantonaux que sont le RDU (revenu déterminant unifié) et l'UER (unité économique de référence), dont le Grand Conseil a décidé la création au début de 2005 et qui seront prochainement concrétisés dans des règlements d'application, permettent probablement de proposer des modifications de la législation concernant les allocations sous condition de ressources. Ces modifications devraient avoir pour objectif que toute augmentation de revenu net induise une augmentation, si minime soit-elle, du revenu disponible.

Moyens à mettre en oeuvre

Si ces instruments existent nous ne pensons pas que leur seule utilisation permette de parvenir aisément à proposer les modifications législatives adéquates. Ils en constituent cependant les pré requis incontournables. La mise en œuvre concrète des mesures proposées dans la présente motion ne pourra toutefois pas être effectuée dans un délai raisonnable par les forces dont dispose actuellement l'administration.

C'est pourquoi, sans vouloir nous immiscer dans les prérogatives de l'exécutif, nous proposons, pour que l'étude soit menée à bien dans les meilleurs délais, que le Conseil d'Etat procède à la nomination d'un-e chef-fe de projet en complément des disponibilités actuelles de l'administration.

Il serait souhaitable que ce-te chef-fe de projet, employé-e à plein temps pendant une période déterminée, puisse bénéficier de l'appui d'un groupe de travail formé de 2 ou 3 personnalités compétentes, motivées et déterminées à faire des propositions permettant de conduire une politique sociale cohérente. Des représentants des services concernés par les allocations versées sous condition de ressources seraient appelés à participer aux travaux en tant que consultants chaque fois que le groupe de travail ou le-la chef-fe de projet le jugerait nécessaire.

L'étude devrait aussi inclure dans le champ de ses investigations les liens et les incidences avec la fiscalité dans la mesure où cette dernière est susceptible d'induire des effets de seuil cumulés avec ceux des allocations versées sous condition de ressources ou parce que les revenus déterminants font référence à des montants figurant sur la déclaration d'impôts.

Priorités

La CSIAS, après avoir insisté sur l'importance à accorder à l'harmonisation des différents transferts sociaux, conclut son rapport ainsi: "……. il peut également s'avérer nécessaire d'établir une hiérarchie entre les différentes prestations de transferts. Par ailleurs, il s'agit de garder en vue l'effet global de l'ensemble des transferts. La présente étude et le modèle de calcul développé fournissent des bases importantes à cet égard".

Si, comme la CSIAS, nous sommes persuadés de la nécessité de conserver comme objectif de tenir compte de l'effet global de l'ensemble des transferts sociaux, nous estimons qu'il serait opportun de corriger en priorité la législation concernant les allocations sous condition de ressources qui induisent les effets de seuil les plus dissuasifs sur l'incitation à tenter d'améliorer les revenus nets. Par conséquent nous estimons que la priorité devrait être accordée aux subsides maladie, aux avances sur pensions alimentaires et à la fiscalité.

Afin de s'approcher le plus possible de l'objectif de maintien du revenu disponible lorsqu'il y a augmentation du revenu net, il conviendra probablement de réduire à 10 ou 20 francs au maximum les paliers entre les différentes catégories de subsides et par conséquent d'augmenter autant que nécessaire le nombre de catégories.

Coûts administratifs

Il est possible que cette manière de procéder augmente les coûts administratifs. Ces augmentations sont susceptibles d'être réduites selon la périodicité retenue pour le réexamen des prestations. L'augmentation des coûts administratifs doit être considérée comme le prix à payer pour la réalisation d'une politique sociale cohérente susceptible, à moyen et à long terme, de contribuer à une maîtrise des coûts de l'aide sociale par une incitation à l'augmentation des revenus du travail. Les économies induites par cette maîtrise compenseront largement les coûts administratifs.

Evolution du coût des différentes prestations

En ce qui concerne le montant global de chaque prestation, il est probable que le lissage des effets de seuil par l'augmentation du nombre de paliers induira une augmentation globale de la prestation si le nombre de bénéficiaires potentiels reste le même.

Selon le résultat des calculs, il conviendra d'envisager l'opportunité d'une réduction du nombre des bénéficiaires tout en évitant que le revenu disponible des non bénéficiaires devienne inférieur à celui des bénéficiaires.

Le pouvoir politique doit pouvoir se déterminer en toute connaissance de cause lorsqu'il lui sera soumis les modifications législatives induites par le principe retenu du maintien et, dans toute la mesure du possible, de l'augmentation du revenu disponible. Cela implique que lui soient proposées des alternatives prenant en compte le maintien ou l'augmentation de la dépense globale de chaque allocation sous condition de ressources.

L'application du principe du maintien du revenu disponible ne portera pas atteinte aux prérogatives du Grand Conseil qui aura la possibilité, dans le débat budgétaire, de déterminer le montant global de chaque allocation sous condition de ressources comme il lui est arrivé de le faire à propos du montant inscrit au budget pour les subsides maladies.

Mise en place des conditions cadre d'une politique sociale cohérente comme préalable à la gestion des différents problèmes sociaux

La révision de la législation cantonale concernant les allocations sous condition de ressources selon le principe que toute augmentation du revenu net doit induire une augmentation du revenu disponible, ne résoudra pas tous les problèmes sociaux, mais elle permettra de créer les conditions cadres d'une politique sociale cohérente. L'incitation à renoncer à rechercher une augmentation de son revenu net pour conserver son revenu disponible sera supprimée. Elle sera remplacée par l'incitation à augmenter son revenu disponible par l'augmentation de son revenu net.

Cette nouvelle incitation rendra plus efficace la politique d'insertion professionnelle qui est l'une des préoccupations importantes du Grand Conseil, même si elle ne résoudra pas complètement ce problème comme l'indique la communication du Département Fédéral des Finances déjà citée ci-dessus:

> *Afin que le taux d'activité dans le segment des bas salaires augmente, il faut en plus une politique sociale active. Par politique sociale active, on entend un système de subsides destiné aux bas revenus. Les expériences faites à l'étranger, et en particulier aux Etats-Unis, montrent qu'une aide sociale active permet à un plus grand nombre de personnes peu qualifiées de trouver un travail que ne le permet le système du crédit d'impôt.*
>
> *Cependant, même une aide sociale active suppose que la demande en personnel peu qualifié soit suffisante. Comme cela n'est pas le cas, une augmentation de la demande dans ce segment nécessite la mise en place de postes de travail subventionnés. Outre des programmes d'occupation menés dans les communes, les postes à rémunération partielle cofinancés par des suppléments de salaire sont le plus à même d'accroître la demande pour ce groupe de personnes.*

Le problème d'une demande suffisante en personnel peu qualifié, mentionné par le groupe d'experts mandaté par le Département Fédéral des Finances, est un vrai problème qui pourra être abordé avec plus de chance de succès lorsque ce que nous considérons comme les conditions cadre de toute politique sociale cohérente auront été mises en place.

Pour être complet, il convient de rappeler que notre motion ne concerne que la législation cantonale et de préciser qu'il ne sera possible de mettre fin aux injustices des effets de seuil induites par la législation fédérale qu'en adaptant cette législation également. Il pourrait être opportun que le canton intervienne dans ce sens.

Conclusion

Compte tenu:

– que la politique sociale actuelle en matière d'allocations sous condition de ressources n'est pas suffisamment cohérente;

– qu'il est possible de remédier à ce manque de cohérence en appliquant le principe que toute augmentation du revenu net doit induire une augmentation du revenu disponible;

– que des moyens permettant de proposer les modifications législatives nécessaires existent;

– qu'il est urgent de mettre en place les conditions cadre d'une politique sociale cohérente,

nous demandons que la clause d'urgence soit accordée à notre motion et une fois acceptée, le Conseil d'Etat lui donne suite dans les plus brefs délais.