

# Evaluation des normes à caractère incitatif selon normes CSIAS: Résumé

**Philipp Dubach, Melania Rudin, Livia Bannwart, Laure Dutoit, Severin Bischof (Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS): Evaluation des normes à caractère incitatif selon normes CSIAS, sur mandat de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, janvier 2015**

## Table des matières

1. Introduction
2. Normes cantonales
3. Pratique d'exécution des services sociaux
4. Octroi des suppléments: différences entre les cantons et les services sociaux
5. Octroi des suppléments: différences entre groupes de personnes
6. Taux d'obtention dans la «perspective annuelle»
7. Effet des éléments incitatifs
8. Conclusion

### 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 inci-**

**tatif.** 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 thématiques 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 revenu 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 collaborateurs/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 problé-

matiques 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 acti-

tivité 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 recherché 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 Einstiegsgehalt 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 expertes**

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 une activité lucrative** soit appréciée en tant qu'instrument du travail social, les estimations concernant la **fonction incitative** divergent. La moitié environ des personnes interviewées s'exprime **de manière réservée sur la fonction incitative de la Franchise**. Les facteurs limitant l'effet les plus souvent mentionnés sont les suivants: une demande limitée de main-



d'œuvre de la part de l'économie, une forte motivation 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.