



**Étude sur les effets de seuil et  
les effets pervers sur l'activité  
dans le canton de Fribourg**

**Rapport final à l'intention du Service de l'action sociale du  
canton de Fribourg**

Lausanne, le 6 septembre 2021

**I Auteurs et auteurs**

Dr Nicolas Grosjean, (direction de projet)  
Helen Amberg, MA (collaboration au projet)  
Dr Oliver Bieri (assurance qualité)

INTERFACE Politikstudien  
Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12  
CH-6003 Luzern  
Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27  
CH-1003 Lausanne  
Tel +41 (0)21 310 17 90

[www.interface-pol.ch](http://www.interface-pol.ch)

**I Mandat**

Service de l'action sociale du canton de Fribourg

**I Période**

Avril 2020 à septembre 2021

**I Référence**

Numéro de projet : 20-059

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>1. Contexte et objectifs</b>	<b>6</b>
1.1 Contexte	6
1.2 Objectifs et questions	6
1.3 Structure du rapport	7
<b>2. Méthode</b>	<b>8</b>
2.1 Revenu disponible libre	8
2.2 Définition des types de ménages	9
2.3 Hypothèses de calcul	9
<b>3. Résultats</b>	<b>12</b>
3.1 Aide sociale	13
3.2 Réductions des primes d'assurance-maladie	15
3.3 Avances de contributions d'entretien	16
3.4 Accueil en crèche des enfants	17
3.5 Prestations complémentaires pour familles	18
3.6 Bourses d'études	20
<b>4. Synthèse</b>	<b>21</b>
<b>Annexe</b>	<b>23</b>

# Zusammenfassung

Zwei Studien, welche die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) im Jahr 2007 in Kooperation mit Interface Politikstudien Forschung Beratung durchführte, wiesen auf Schwelleneffekte im Zusammenwirken verschiedener Sozialtransfers hin.<sup>1</sup> Die Studien legten dar, dass sich ein höherer Bruttolohn respektive eine höhere Rente in einem tieferen verfügbaren Einkommen niederschlagen können, wenn eine Grenze (Schwelle), die zum Bezug einer Transferleistung berechtigt, überschritten wird. In einer Studie der SKOS aus dem Jahr 2012 wurden verschiedene Schwelleneffekte bei bedarfsabhängigen Leistungen des Kantons Freiburg für das Jahr 2011 festgestellt.

Seither hat der Kanton Freiburg Änderungen im Bereich der bedarfsabhängigen Leistungen vorgenommen. Insbesondere das System der individuellen Prämienverbilligung wurde 2017 angepasst. Weiter wurden Anpassungen im Bereich der Sozialhilfe umgesetzt. Das Sozialtransfersystem im Kanton Freiburg steht derzeit vor weiteren Veränderungen. Geplant sind die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien sowie die Änderung des kantonalen Gesetzes über die Genesungshilfe und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen. Darüber hinaus ist auch eine Reform des geltenden Sozialhilfegesetzes geplant.

Vor diesem Hintergrund wurde die vorliegende Studie durchgeführt. Sie zielt darauf ab, a) die Schwelleneffekte von Sozialtransfers für das Jahr 2020 zu ermitteln, b) die Auswirkungen der Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf mögliche Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize zu untersuchen, c) die Relevanz der Parameter von Ergänzungsleistungen für Familien zu prüfen sowie d) Möglichkeiten zur Optimierung von Sozialtransfers zu erarbeiten.

Generell scheint sich die Situation im Kanton Freiburg im Vergleich zur Studie von 2012 verbessert zu haben; so bestehen zwar weiterhin Schwelleneffekte jedoch auf einem niedrigeren Niveau:

- Insbesondere im Bereich der *individuellen Prämienverbilligung* ist kein eindeutiger Schwelleneffekt mehr zu erkennen (mit Ausnahme der vom Bund vorgeschriebenen Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche).
- Der Schwelleneffekt beim Ausscheiden aus der *Sozialhilfe* ist jedoch nach wie vor beträchtlich. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass Haushalte, die Sozialhilfe beziehen, von Steuern befreit sind, während Haushalte, die keine Sozialhilfe beziehen, Einkommenssteuern zahlen müssen. Zweitens liegen die Mieten, die bei der Sozialhilfe berücksichtigt werden, deutlich unter dem Marktwert. Die Marktmiete ausserhalb der Sozialhilfe fällt deutlich höher aus.
- Schliesslich bleibt der Schwelleneffekt bei der *Alimentenbevorschussung* auch unter Berücksichtigung der geplanten Gesetzesänderungen bestehen. Die Parameter könnten daher optimaler ausgestaltet werden.

---

<sup>1</sup> Knapfer, Caroline (SKOS); Bieri, Oliver (Interface) (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Bern/Luzern.  
Knapfer, Caroline (SKOS); Pfister, Natalie (SKOS); Bieri, Oliver (Interface) (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern/Luzern.

## Résumé

Deux études réalisées en 2007 par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) en coopération avec Interface ont révélé des effets de seuil dans l'interaction des divers transferts sociaux. Ces études ont montré qu'un salaire brut ou une rente plus élevée peut se solder par un revenu disponible inférieur dès l'instant où une limite fixée pour l'octroi d'une prestation de transfert est dépassée. En 2012, une étude de la CSIAS a fait ressortir différents effets de seuil pour les prestations sous condition de ressources du canton de Fribourg pour l'année 2011.

Depuis lors, le canton de Fribourg a procédé à des modifications dans le domaine des prestations sous condition de ressources. Des changements ont notamment été effectués dans le domaine de la réduction des primes d'assurance-maladie en 2017 ainsi que dans celui de l'aide sociale. Actuellement, le système de transfert social dans le canton de Fribourg s'apprête à connaître de nouveaux changements. En effet, l'introduction de prestations complémentaires pour familles et la modification de la loi cantonale sur l'aide au recouvrement et les avances de contributions d'entretien sont planifiées. En outre, une réforme de la loi actuelle sur l'aide sociale est également prévue.

La présente étude a été menée dans ce contexte et a pour but d'identifier a) les effets de seuil engendrés par des transferts sociaux pour l'année 2020, b) l'impact de l'introduction des prestations complémentaires pour familles sur d'éventuels effets de seuil et incitations négatives au travail, c) la pertinence des paramètres des prestations complémentaires pour familles ainsi que d) les possibilités d'optimisation des transferts sociaux.

De manière générale, il s'avère que la situation dans le canton de Fribourg s'est améliorée par rapport à l'étude de 2012, même si des effets seuils persistent, à un niveau moins élevé toutefois :

- Il ressort notamment qu'il n'y a plus d'effet de seuil évident dû à la réduction des primes d'assurance-maladie (exceptée la réduction des primes pour les enfants et les jeunes prescrites par la Confédération).
- Cependant, il existe toujours un effet de seuil considérable lors de la sortie de l'aide sociale. Premièrement, cela s'explique par le fait que les ménages bénéficiant de l'aide sociale sont exonérés d'impôts alors que les ménages n'en bénéficiant pas de justesse doivent payer des impôts sur le revenu. Deuxièmement, un loyer nettement inférieur à la valeur du marché est pris en compte dans l'aide sociale. Le loyer au prix du marché est plus élevé en dehors de l'aide sociale.
- Enfin, l'effet de seuil relatif à l'avance de contribution d'entretien existe toujours et ceci en prenant en considération les changements législatifs prévus. Les paramètres pourraient donc être fixés de manière plus optimale.

# 1. Contexte et objectifs

## 1.1 Contexte

Deux études réalisées en 2007 par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) en coopération avec Interface ont révélé des effets de seuil dans l'interaction des divers transferts sociaux. Ces études ont montré qu'un salaire brut ou une rente plus élevée peut se solder par un revenu disponible inférieur dès l'instant où une limite (ou seuil) fixée pour l'octroi d'une prestation de transfert est dépassée. Cela peut avoir pour effet de dissuader le bénéficiaire d'accroître son taux d'occupation ou de s'engager dans une activité lucrative (incitation négative au travail).

En 2009, le conseiller aux Etats Claude Hêche a déposé le postulat « Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil » (Po. 09.3161), dans lequel il invitait le Conseil fédéral à examiner dans quelle mesure le système de contributions et prestations sous condition de ressources entraînait des pertes financières pour les ménages. En outre, il devait être démontré comment prévenir ces pertes de revenu. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), en collaboration avec la Conférence suisse des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a chargé la CSIAS d'élaborer un rapport de situation pour répondre à ces questionnements. L'étude publiée en 2012 a fait ressortir différents effets de seuil pour les prestations sous condition de ressources du canton de Fribourg pour l'année 2011.

Depuis lors, le canton de Fribourg a procédé à des modifications dans le domaine des prestations sous condition de ressources. Des changements ont notamment été effectués dans le domaine de la réduction des primes d'assurance-maladie en 2017 ainsi que dans celui de l'aide sociale. Actuellement, le système de transfert social dans le canton de Fribourg s'apprête à connaître de nouveaux changements. En effet, l'introduction de prestations complémentaires pour familles et la modification de la loi cantonale sur l'aide au recouvrement et les avances de contributions d'entretien sont planifiées. En outre, une réforme de la loi actuelle sur l'aide sociale est également prévue.

Dans ce contexte de changements prévus, les responsables du canton du Fribourg ont décidé d'analyser le système des prestations sous condition de ressources dans le canton de Fribourg en ce qui concerne les effets de seuil et des incitations négatives au travail. Pour ce faire, les responsables du Service de l'action sociale du canton du Fribourg ont mandaté *Interface Politikstudien* à Lausanne, pour élaborer la présente étude. Dans ce chapitre, nous présentons le contexte initial ainsi que les objectifs de l'étude et les questions principales. Il convient de préciser que ce rapport est un document technique réalisé à l'initiative des services concernés de l'administration communale et pour leur usage. Il n'intègre pas une perspective politique notamment au regard des recommandations.

## 1.2 Objectifs et questions

L'étude a comme objectif de déterminer la présence d'effets de seuil dans les différents transferts sociaux dans le canton du Fribourg et de proposer des optimisations et des pistes d'action pour le canton. Les quatre questions principales suivantes sont au centre de notre étude :

1. Quels effets de seuil et incitations négatives au travail engendrés par des transferts sociaux peuvent-ils être identifiés pour l'année 2020 ?

2. Quel est l'impact de l'introduction des prestations complémentaires pour familles et de la modification de la loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien sur d'éventuels effets de seuil et incitations négatives au travail ?
3. Les paramètres des prestations complémentaires pour familles et de l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien sont-ils fixés de manière à obtenir les effets attendus et à éviter les effets de seuil et les incitations négatives au travail ?
4. Quelles sont les possibilités d'optimisation des transferts sociaux (pistes d'action) ?

### **1.3 Structure du rapport**

Le rapport est structuré de la manière suivante : la démarche méthodologique est présentée au chapitre suivant. Les résultats des analyses font l'objet du chapitre 3. Enfin, nous répondons aux questions de recherche dans le chapitre 4.

## 2. Méthode

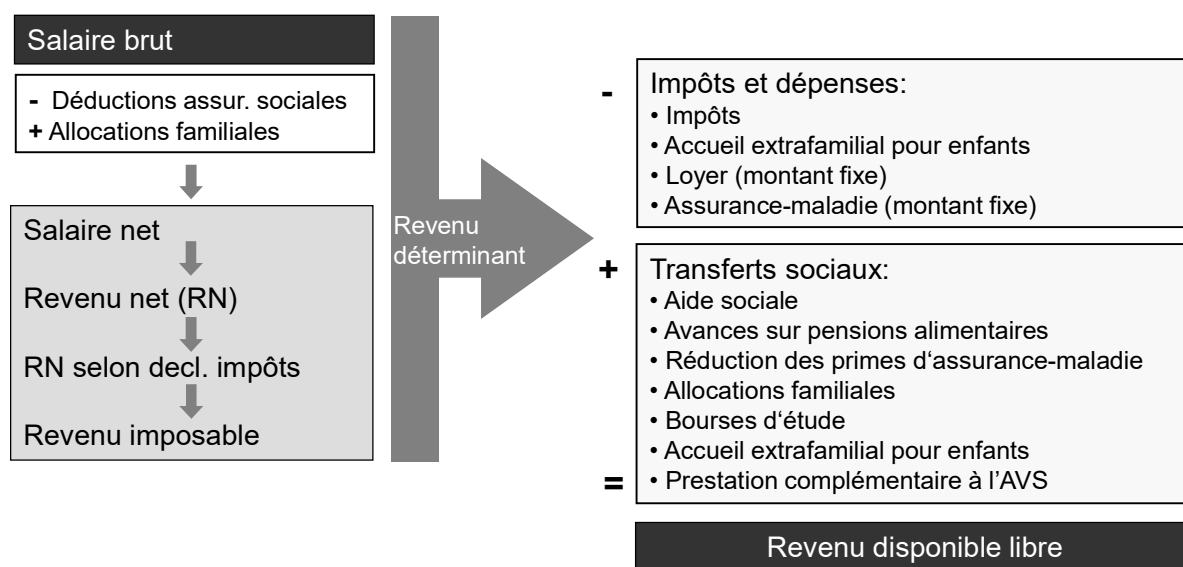
Dans ce chapitre, nous expliquons l'approche méthodologique poursuivie. Premièrement, nous présentons le modèle du revenu disponible libre que nous avons utilisé. Deuxièmement, les types de ménages définis pour nos analyses sont décrits. Troisièmement, nous présentons toutes les bases et hypothèses de calcul.

### 2.1 Revenu disponible libre

L'analyse des effets de seuil ou des incitations négatives requiert un modèle qui tient compte, à partir d'une situation de ménage spécifique, des bases légales des transferts sociaux liés aux besoins ainsi que de leurs interactions, et qui permet de calculer le revenu disponible. Nous décrivons ci-dessous les hypothèses formulées pour les calculs modélisés prévus.

Les incitations négatives au travail et les effets de seuil sont identifiés par l'analyse du revenu disponible. Par *revenu disponible libre*, il faut entendre le revenu dont dispose le ménage compte tenu de toutes les rentrées d'argent (salaires/rentes et transferts sociaux), sous déduction des dépenses récurrentes telles que les impôts, le loyer, les primes de caisse maladie et les frais éventuels engagés pour l'accueil en crèche des enfants. Le revenu disponible doit permettre aux ménages de financer toutes les dépenses d'alimentation, d'habillement, de formation, de transport, etc. ainsi que les prestations d'assurance non prises en compte et les franchises éventuelles. Le schéma D 2.1 ci-après illustre le calcul du revenu disponible libre.

D 2.1 : Démarche méthodologique pour calculer le revenu disponible libre



Selon le transfert social, le revenu déterminant peut différer.

Source : Schéma réalisé par Interface.



## 2.2 Définition des types de ménages

Pour pouvoir analyser les effets des différents transferts sociaux à la lumière de cas concrets (ménages modèles), nous définissons huit types de ménages appartenant aux groupes cibles de transferts sociaux individuels ou multiples. Ils servent de base de calcul pour les divers transferts sociaux et la charge fiscale.

La définition des ménages dans la colonne de gauche du tableau suivant est le fruit de considérations de contenu mais aussi d'ordre sociopolitique et quantitatif. Les autres colonnes indiquent les prestations de transfert prises en compte dans le cadre des analyses des différents types de ménages. Le calcul de la charge fiscale, effectué pour tous les types de ménages, n'est pas indiqué dans le tableau. Les allocations familiales (intégrées dans tous les calculs pour les ménages de type avec enfant) ne sont pas non plus présentées dans le tableau, car ce transfert ne sera pas analysé.

D 2.2 : Vue d'ensemble des types de ménage et des prestations de transfert prises en compte

Types de ménage		Aide sociale	Réduction des primes d'assurance-maladie	Bourses d'étude	Avances de contributions d'entretien	Accueil en crèche des enfants	Prestations complémentaires pour familles	Allocations familiales
1a	Personne seule (sans obligation d'entretien)	●	●					
1b	Personne seule (avec obligation d'entretien)	●	●					
2	Personne seule avec un enfant (de 3½ ans)	●	●		●	●	●	●
3a	Couple (marié) avec deux enfants (de 3½ et 5 ans)	●	●				●	●
3b	Couple (marié) avec deux enfants (de 3½ et 5 ans), (deux revenus)	●	●			●		●
4	Couple (marié) avec un enfant et un/e jeune adulte (étudiant/e, 18–25 ans, vivant à la maison) <sup>1</sup>	●	●	●				●

Légende : <sup>1</sup> = il n'est tenu compte que du salaire brut/de la déclaration d'impôt des parents – les impôts à payer par l'étudiant ne sont pas pris en compte ; ● = prestations de transfert prises en compte dans le cadre des analyses des différents types de ménages.

## 2.3 Hypothèses de calcul

Dans cette section, nous présentons toutes les bases et hypothèses de calcul. Tous nos calculs sont basés sur les dispositions légales de l'année 2020, à l'exception des impôts pour lesquels nous nous appuyons sur l'année 2019.

### I Domicile

Tous les calculs se basent sur l'hypothèse selon laquelle les ménages sont domiciliés dans la ville de Fribourg. La ville de Fribourg est la plus grande commune du canton (env. 38'200 habitants). La charge fiscale se situe approximativement dans la moyenne cantonale<sup>2</sup> et le niveau des loyers ne diffère pas de manière significative de la moyenne

<sup>2</sup> Quotité (commune année 2019) dans la ville de Fribourg : 1.816; quotité minimale : 1.32 (Greneg) ; quotité maximale : 2.0 (Le Châtelard) ; source : Etat de Fribourg, Service des communes, Fribourg (2019) : Coefficients et taux des impôts communaux, état au 1er août 2019.

cantonale<sup>3</sup>. De plus, les primes d'assurance sont dans la région de primes 1<sup>4</sup> – à laquelle appartient la ville de Fribourg – environ 500 francs plus chères que dans la région de primes 2. De manière correspondante, les subsides d'assurance-maladie sont également plus élevés

### I Transferts sociaux

Les prestations de transfert suivantes sont prises en considération dans les calculs :

- *Aide sociale* : les calculs de l'aide sociale se basent sur les dispositions légales cantonales.
- *Réduction des primes d'assurance-maladie* : la réduction est calculée pour les types de ménages sur la base des dispositions en vigueur en 2020.
- *Bourses d'étude* : pour les calculs du cas type d'une famille avec un ou une jeune adulte étudiant dans une haute école, nous supposons que l'étudiant ou l'étudiante n'a ni revenu ni fortune. Les bourses sont calculées selon les dispositions légales cantonales.
- *Avances de contributions d'entretien* : nous supposons, pour le cas de la famille monoparentale, que la personne remplit les conditions pour obtenir des avances de contributions d'entretien. Dans notre cas, nous définissons le montant annuel de pension alimentaire fixé par le juge à hauteur de 4'800 francs.<sup>5</sup> Les calculs ont été effectués sur la base de la loi qui devrait entrer en vigueur en 2022 ainsi que sur la base de la législation actuelle.
- *Accueil en crèche des enfants (contributions parentales)* : nous avons défini deux types de ménages (famille monoparentale et couple ayant deux enfants et deux revenus) qui font garder leurs enfants en crèche. Dans le cas des familles avec deux enfants, seul un des deux enfants va à la crèche. Les coûts pour l'accueil en crèche sont calculés sur la base des dispositions légales de la ville de Fribourg.<sup>6</sup> Nous supposons qu'un parent travaille un à cinq jours par semaine en fonction du salaire brut présumé et que, par conséquent, l'enfant des deux types de ménages est présent à la crèche pendant un à cinq jours.
- *Prestations complémentaires pour familles* : les prestations complémentaires pour familles ont été calculées sur la base de la loi prévue pour trois types de ménages (famille monoparentale, couple ayant deux enfants et un ou deux revenus).
- *Allocations familiales* : les allocations familiales mensuelles de 245 francs pour les enfants de moins de 16 ans pour chacun des deux premiers enfants (265 francs pour chacun des enfants suivants) ont été prises en compte pour tous les ménages avec enfants. Les ménages ayant un ou une jeune adulte en formation ont été crédités d'une allocation de formation mensuelle de 305 francs pour chacun des deux premiers enfants (325 francs pour chacun des enfants suivants).<sup>7 8</sup>

<sup>3</sup> Freiburger Kantonalbank (2018): Perspektiven der Freiburger Wirtschaft. Der Freiburger Immobilienmarkt. <https://www.bcf.ch/sites/default/files/documents/news/perspektiven-freiburg-2018.pdf>

<sup>4</sup> Lorsque les coûts varient fortement d'un endroit à l'autre dans les cantons de grande taille, ceux-ci sont scindés en deux ou trois régions de primes. Le Département fédéral de l'intérieur définit ces régions. Pour le canton de Fribourg deux régions de primes ont été définies : la région de primes 1 pour la ville de Fribourg et la région de primes 2 pour le reste du canton.

<sup>5</sup> Selon l'expérience de l'administration cantonale, il s'agit d'un montant « typique ».

<sup>6</sup> Fédération des crèches et garderies fribourgeoises (2018) : Barème des tarifs des crèches subventionnées de Fribourg 2019 : <http://listeattente.crechesfribourg.ch/files/fr/Tarifs.pdf>

<sup>7</sup> Loi sur les allocations familiales (LAFC, RSF 836.1).

<sup>8</sup> Etant donné que le revenu imposable 2019 a dû être pris en considération dans les calculs, ce sont aussi les montants des allocations de 2019 qui l'ont été. Il convient de mentionner que ces montants ont été chacun augmentés de 20 francs en 2020.

### I Impôts

En complément, les impôts sur le revenu et sur la fortune sont également pris en considération. Ces données servent au calcul de la charge fiscale. Par ailleurs, les revenus calculés sur la base des impôts (p. ex. revenu imposable ou revenu net) servent de base de calcul pour les prestations de transfert liées au revenu. Pour le type de ménage « personne seule », une variante est calculée pour le cas où cette personne a l'obligation d'entretien. La déduction fiscale pour les coûts relatifs à l'obligation d'entretien est adaptée en conséquence. Le calcul des impôts est effectué selon les dispositions applicables dans la ville de Fribourg en 2019.

### I Revenu et taux d'occupation

Le revenu disponible libre est calculé pour les revenus bruts de 0 à 150'000 francs par an. Pour les ménages ayant un salaire brut inférieur à 9'000 francs, nous supposons que le taux d'occupation augmente avec une augmentation du salaire. Dans le cas du type de ménage ayant deux revenus, nous supposons que le taux d'occupation de la deuxième personne augmente avec une augmentation du salaire brut (du ménage) jusqu'à 103'000 francs.

### I Autres paramètres

Le tableau suivant montre les différents paramètres utilisés pour les calculs.

**D 2.3: Vue d'ensemble des paramètres utilisés pour les calculs du modèle**

Paramètres	Mensuel	Annuel
<i>Prime de l'assurance-maladie moyenne 2020 (fixée par le Conseil d'Etat du canton du Fribourg) en CHF<sup>1</sup></i>		
- Adulte	453	5'436
- Jeune adulte	349	4'188
- Enfant	107	1'284
<i>Déductions forfaitaires pour les primes et cotisations d'assurance 2020 en CHF<sup>2</sup></i>		
- Personne seule		4'380
- Couple marié		8'760
- Jeune adulte		4'040
- Enfant		1'040
<i>Moyenne des loyers, charges incluses, en CHF<sup>3,4</sup></i>		
- 1 personne/3 chambres (aide sociale)	750	9'000
- 1 personne/3 chambres	1'325	15'900
- 2 personnes/3 chambres (aide sociale)	1'150	13'800
- 2 personnes/3 chambres	1'575	18'900
- 4 personnes/5 chambres (aide sociale)	1'450	17'400
- 4 personnes/5 chambres	1'875	22'500
<i>Assurance ménage et responsabilité civile en CHF<sup>5</sup></i>		
- 1 personne	–	250
- 2 personnes	–	350
- 4 personnes	–	400

Légende : <sup>1</sup> = <https://www.caisseavsfr.ch/fr/particuliers/reduction-des-primes-dassurance-maladie/reduction-des-primes-dassurance-maladie/>; <sup>2</sup> = Etat de Fribourg, Direction des finances (2020) : Service cantonal des contributions. Instructions générales concernant la déclaration des personnes physiques 2020 ; <sup>3</sup> = tableau comparatif des loyers de l'aide sociale (document non public) – les loyers pris en compte se situent dans la fourchette des montants maximaux reconnus selon la loi sur les prestations complémentaires (LPC) ; <sup>4</sup> = le calcul des bourses se base sur les loyers fixés dans le Règlement sur les bourses et les prêts d'études ; <sup>5</sup> = Montants « typiques » selon les collaboratrices et collaborateurs lors du calcul de l'aide sociale.

### 3. Résultats

Dans ce chapitre, nous présentons nos résultats. Nous avons analysé six transferts sociaux pour voir s'ils engendrent des effets de seuil. Notre analyse s'est faite à l'aide de six types de ménages. Nous avons modulé et représenté graphiquement, pour chaque type de ménage, l'évolution du revenu disponible libre annuel pour des salaires bruts annuels entre 0 et 150'000 francs.

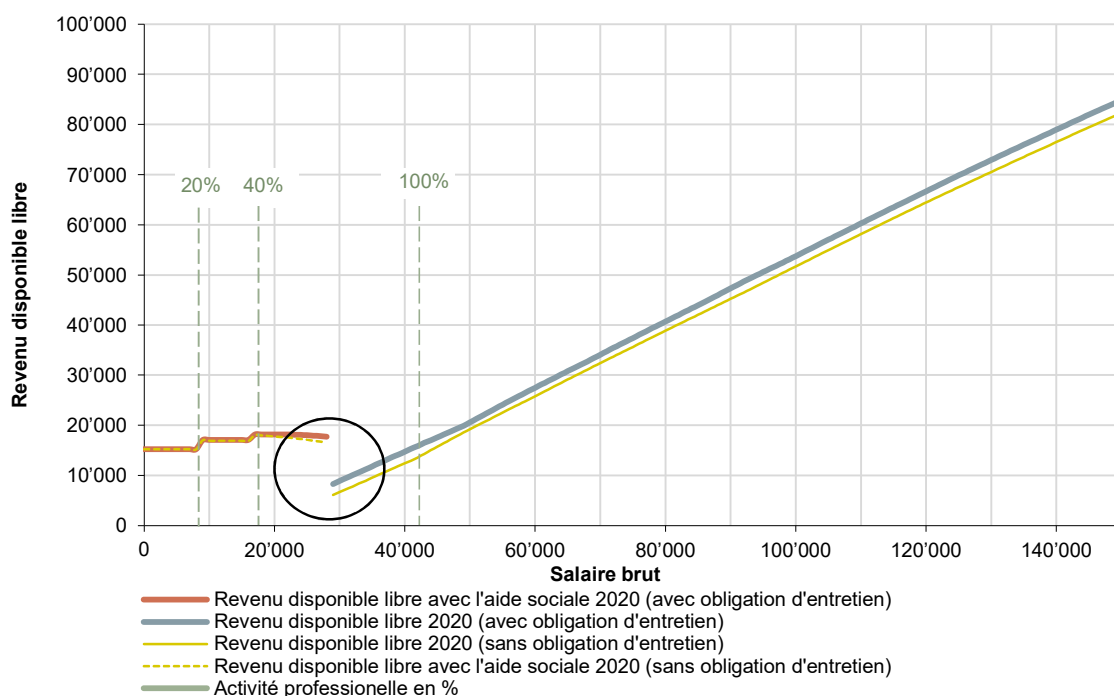
Les résultats sont structurés selon les transferts sociaux analysés. Une fiche d'information est dédiée à chaque transfert social. Les fiches contiennent :

- un *graphique d'un ou de plusieurs types de ménages* illustrant les effets du transfert (le graphique illustre l'évolution du revenu disponible libre par rapport à l'évolution du salaire brut du ménage) ;
- une analyse des éventuels *effets de seuil* produits par le transfert social ;
- des *pistes d'action* pour le canton afin de réduire des éventuels effets de seuil ou d'optimiser le transfert.

### 3.1 Aide sociale

Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale

× Personne seule	× Couple + deux enfants	× Couple + deux enfants (deux revenus)	× Personne seule + un enfant	× Couple + un enfant + un/e étudiant/e
------------------	-------------------------	--	------------------------------	--



#### Effets de seuil

- Un effet de seuil se produit à un salaire brut d'environ 28'000 francs. Le revenu disponible libre avec l'aide sociale (courbe rouge) diffère considérablement du revenu disponible libre en dehors de l'aide sociale (courbe bleue). La différence entre le revenu disponible libre à la fin de la courbe rouge et au début de la courbe bleue est d'environ 9'400 francs pour le type de ménage illustré ci-dessus (personne seule).
- L'effet de seuil est dû à la sortie de l'aide sociale (en combinaison avec la réduction des primes d'assurance-maladie) : en dehors de l'aide sociale, une personne doit payer elle-même les primes de caisse maladie. Bien que la réduction des primes d'assurance-maladie réduise le montant à payer, le montant de la réduction est inférieur à la sortie de l'aide sociale (la prime de 5'436 francs n'est réduite que de 2'900 francs pour un revenu brut de 29'000 francs). Par contre, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, l'État paie la totalité de la prime d'assurance-maladie effective.
- L'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale est encore renforcé lors du calcul de l'aide sociale par la prise en considération d'un loyer déterminant plus bas. Par exemple, si l'on prend un loyer de 9'000 francs par an dans le cadre de l'aide sociale alors qu'un loyer au prix du marché se situe à 15'000 francs par an. La loi sur l'aide sociale prévoit que, à l'entrée à l'aide sociale, les personnes doivent emménager dans un appartement meilleur marché le cas échéant. Si cette mesure est appliquée dans la pratique, l'effet de seuil est renforcé lors de la sortie de l'aide sociale de près de 6'000 francs.
- Cet effet de seuil se produit dans tous les types de ménages examinés même si l'importance de l'effet varie. L'effet de seuil est le plus élevé pour le type de ménage « couple marié avec deux enfants ». Cela s'explique par un loyer plus haut et une prime d'assurance-maladie plus élevée dans ce type de cas.
- Abstraction faite de l'aide sociale, il convient de noter qu'il n'y a pratiquement aucune différence de revenu disponible entre les types de ménages « personne seule sans obligation d'entretien » et « personne seule avec obligation d'entretien » (différence entre courbe rouge/bleue et courbe jaune). Bien que la « personne seule avec obligation d'entretien » ait une charge fiscale plus faible et qu'elle ait droit à une réduction de prime sur une période plus longue en raison de son revenu déterminant plus faible, la différence entre les revenus disponibles devient négligeable, au plus tard lorsque la réduction de prime cesse (49'000 francs bruts pour la personne seule avec obligation d'entretien).

*Pistes d'action*

Pour réduire l'effet de seuil, on recense trois approches :

- Le canton crée des éléments incitatifs à la sortie de l'aide sociale. En d'autres termes, une personne sortant de l'aide sociale bénéficie d'une réduction supplémentaire des primes (cf. p.ex. modèle lucernois).<sup>9</sup>
- Le canton augmente la réduction des primes d'assurance. Le montant de la réduction à la sortie de l'aide sociale (2'900 francs) est clairement inférieur à la réduction avec l'aide sociale (5'436 francs). Cette approche est plus chère pour le canton (toutes les personnes en bénéficient). La première approche est moins chère pour le canton mais crée d'autres limites d'entrée et de sortie de l'aide sociale. La première approche implique que les personnes sortant de l'aide sociale disposent d'un revenu disponible libre plus élevé que les personnes ayant le même salaire brut mais ne sortant pas de l'aide sociale.
- Les autorités publiques adaptent le loyer déterminant pour le calcul de l'aide sociale à un loyer au prix du marché, commun en dehors de l'aide sociale. Cette mesure aurait l'effet le plus important sur l'effet de seuil.

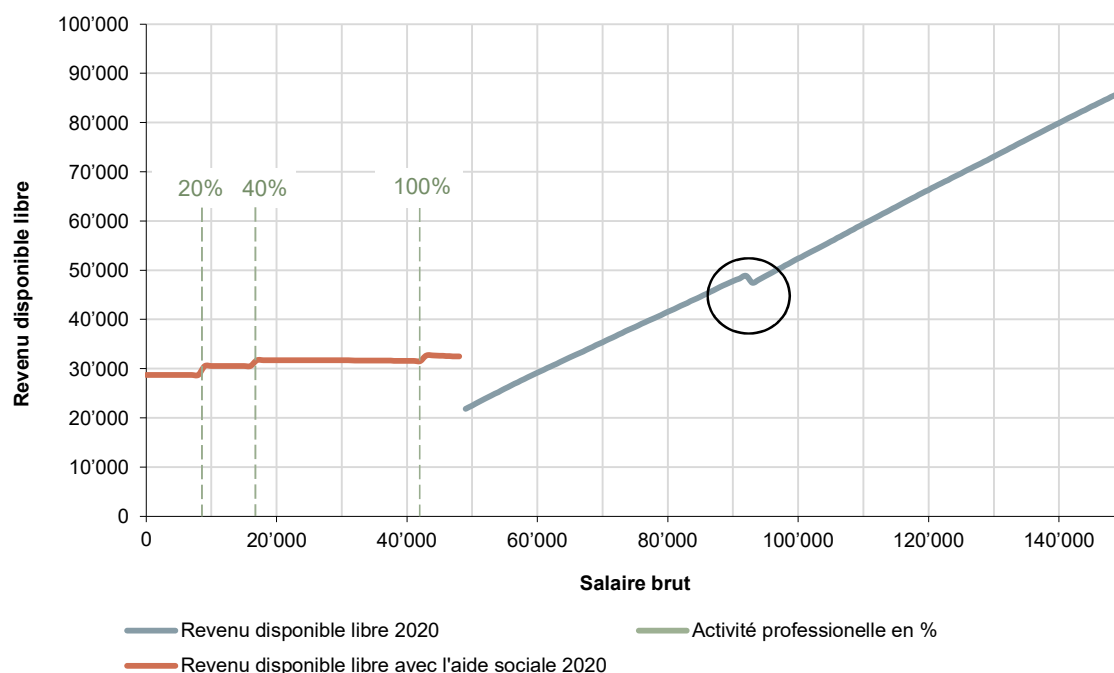
Légende : ■ : type de ménage illustré ; ✖ : type de ménage concerné par un effet de seuil dû à l'aide sociale ; (✖) : type de ménage concerné par l'absence d'incitation au travail due à l'aide sociale ; en gris : pour ce type de ménage, l'aide sociale n'est pas prise en compte.

<sup>9</sup> Kanton Luzern (2015): Wirkungsbericht Existenzsicherung, S. 16  
[http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2015-2019/b\\_024.pdf](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2015-2019/b_024.pdf).

### 3.2 Réductions des primes d'assurance-maladie

Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale

✗	Personne seule	✗	Couple + deux enfants	✗	Couple + deux enfants (deux revenus)	✗	Personne seule + un enfant	✗	Couple + un enfant + un/e étudiant/e
---	----------------	---	-----------------------	---	--------------------------------------	---	----------------------------	---	--------------------------------------



#### Effets de seuil

- Un effet de seuil apparaît à un salaire brut de 93'000 francs (environ 87'000 francs salaire net, plus 8'760 de déductions forfaitaires pour les primes et cotisations d'assurance) dans le cas du type de ménage « couple marié avec deux enfants ». À partir de ce revenu, le droit à une réduction de la prime cesse. Cela engendre un effet de seuil d'environ 1'500 francs (dans le cas d'une augmentation du revenu brut de 1'000 francs).
- L'effet de seuil se produit parce que la réduction des primes d'assurance-maladie n'est plus allouée à partir d'un certain salaire brut (ici : 93'000 francs) et parce que la Confédération oblige le canton à réduire de 80% au moins les primes des enfants et de 50% au moins les primes des jeunes adultes en formation (pour les bas et moyens revenus). En d'autres termes, le canton ne peut pas réduire les montants des réductions de primes (pour les enfants et jeunes adultes en formation) progressivement de 80% (ou 50%) de primes à 0% de primes, comme il le fait pour les adultes. Une famille avec deux jeunes adultes (de moins de 25 ans) perd par exemple 4'188 francs au moment où elle n'a plus droit à une réduction des primes. Par conséquent, tous les types de ménage analysés avec des enfants sont concernés par cet effet de seuil (cf. annexe).

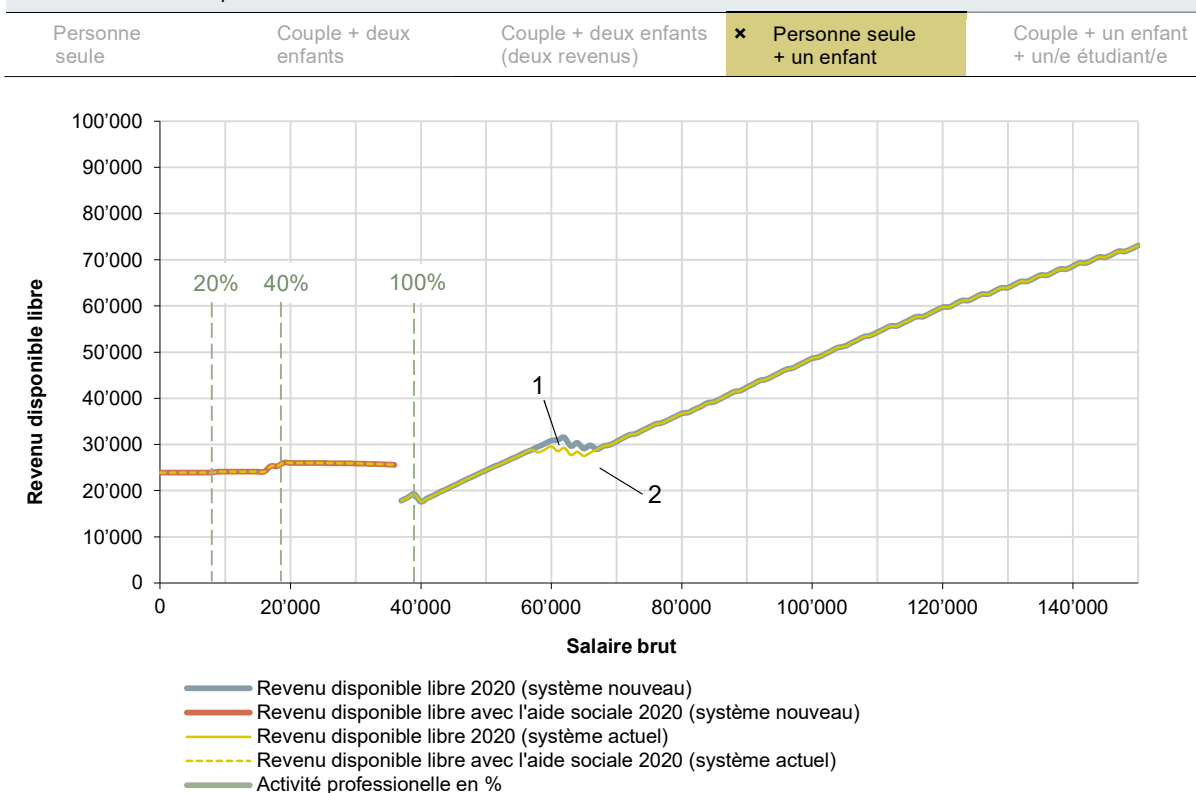
#### Pistes d'action

- Le système de la réduction des primes d'assurance-maladie crée des effets de seuil considérables en combinaison avec le système de l'aide sociale. Les pistes d'action concernant la réduction des primes en relation avec l'aide sociale sont formulées dans la section « Aide sociale » (Section 3.1).
- Afin d'atténuer l'impact de l'effet de seuil sur les familles, la limite du revenu permettant une réduction des primes pourrait être augmentée. L'effet de seuil restera, mais seules les familles dont le revenu est élevé seront touchées. Il en résulte toutefois des coûts supplémentaires pour le canton. À notre avis, cette mesure n'est pas absolument nécessaire.

Légende :  : type de ménage illustré ; ✗ : type de ménage concerné par un effet de seuil dû à une réduction des primes d'assurance-maladie ; (✗) : type de ménage concerné par l'absence d'incitation au travail due à la réduction des primes d'assurance-maladie ; en gris : pour ce type de ménage, la réduction des primes d'assurance-maladie n'est pas prise en compte.

### 3.3 Avances de contributions d'entretien

Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale



#### Effets de seuil

- L'effet de seuil se produit au moment où les avances de contributions d'entretien ne correspondent plus au montant maximal (cf. point [1]). Le point [2] marque le moment où la personne ne reçoit plus d'avances. L'effet est atténué parce que les avances diminuent proportionnellement à l'augmentation du salaire brut (avance partielle).
- La différence entre les points [1] et [2] est en outre renforcée, car le droit à une réduction de la prime cesse dans cette tranche de revenu et les frais pour la garde des enfants augmentent (en raison de l'augmentation du taux de travail).
- Plus les contributions d'entretien (définies par le juge) sont élevées, plus l'effet de seuil sera marqué. Dans le présent exemple, une avance de contributions d'entretien annuelle de 4'800 francs maximum est versée. Cette somme correspond à la somme maximale de l'avance dans le système actuel. Selon le nouveau système d'avance, les personnes seules avec un enfant auraient droit à une avance allant jusqu'à 7'600 francs.

#### Pistes d'action

- Selon notre expérience, l'effet de seuil est ici moins prononcé que dans certains autres cantons, parce que les avances de contributions d'entretien sont graduées en fonction du niveau de revenu.
- Les avances de contributions d'entretien sont réduites graduellement de 100% à 0% pour les revenus bruts entre 60'000 et 66'000 francs (système actuel : 57'600 et 64'800 francs). Cette réduction graduelle devrait être étendue sur une tranche de revenu plus large. Cela signifie que l'avance de contribution d'entretien devrait être graduée de manière plus fine et sur plus de six tranches de salaire. Un modèle basé sur des tranches cause par principe des effets de seuil. Un modèle basé sur des pourcentages, comme le pratique le canton de Lucerne depuis 2020, ne présente pas d'effet de seuil.
- Puisque dans la tranche de revenu entre 59'000 et 66'000 francs, les droits à plusieurs prestations sociales cessent simultanément, il est recommandé de décaler/d'étendre les tranches de revenu de l'avance de contribution d'entretien vers une tranche de revenu plus élevée. Quand la tranche est décalée à de 64'000 à 70'000 francs, le montant de l'avance de contribution d'entretien diminue à partir de 64'000 francs et ne coïnciderait plus avec la fin du droit à la réduction des primes à 63'000 francs. Une augmentation du revenu maximal cause bien entendu des coûts supplémentaires pour le canton.
- Dans ce contexte, les nouveaux paramètres pour la fixation des pensions alimentaires ne sont pas optimaux car ils provoquent toujours un effet de seuil.

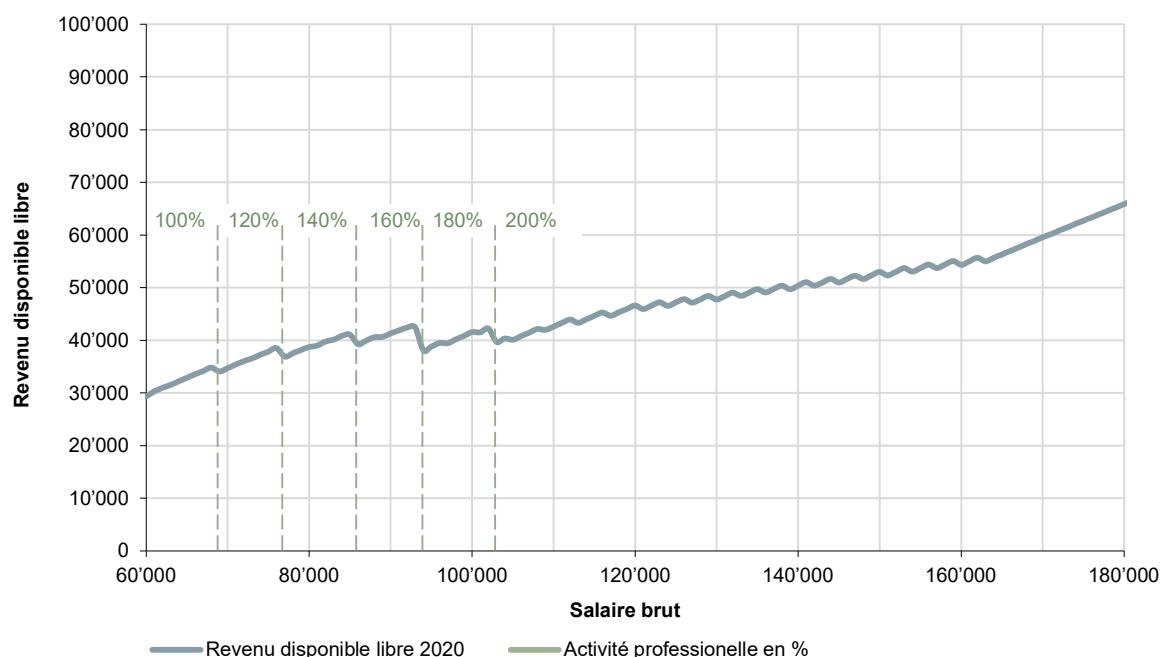
Légende : ■ : type de ménage illustré ; ✖ : type de ménage concerné par un effet de seuil dû aux avances de contributions d'entretien ; (✖) : type de ménage concerné par l'absence d'incitation au travail due aux avances de contributions d'entretien ; en gris : pour ce type de ménage, les avances de contributions d'entretien ne sont pas prises en compte.



### 3.4 Accueil en crèche des enfants

Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale

Personne seule	Couple + deux enfants	(*) Couple + deux enfants (deux revenus)	(*) Personne seule + un enfant	Couple + un enfant + un/e étudiant/e
----------------	-----------------------	--	--------------------------------	--------------------------------------



#### Effets de seuil

- Les coûts liés à l'accueil en crèche d'un enfant ne créent pas d'effets de seuil substantiel, car ils augmentent de façon linéaire dans de petits niveaux de revenu (augmentation par 3'000 francs de revenu brut). Cela correspond à la courbe bleue.
- La courbe n'est pas complètement linéaire à cause de notre modèle qui ne connaît pas une augmentation de la charge de travail continue mais graduelle (augmentation de la charge de travail par palier de 20%).
- Pour un revenu brut de 93'000 francs, l'effet de seuil est plus élevé, car les coûts liés à l'accueil en crèche augmentent du fait d'un taux de travail supérieur d'environ 20% et, simultanément, le droit à une réduction des primes cesse.

#### Pistes d'action

- Du point de vue de la problématique des effets de seuil, il n'y a aucune raison urgente d'ajuster le modèle.
- Afin de pouvoir éviter les petits effets de seuil, le modèle devrait être complètement linéaire. Toutefois les pistes d'action pour le canton sont limitées du fait que la fixation des tarifs pour l'accueil en crèche dépend des communes ou des institutions. En général, comparés aux cantons alémaniques, les tarifs des crèches dans la Suisse romande sont plutôt bas. Par conséquent, l'influence des coûts liés à l'accueil en crèche des enfants sur le revenu disponible libre est modeste.<sup>10</sup>

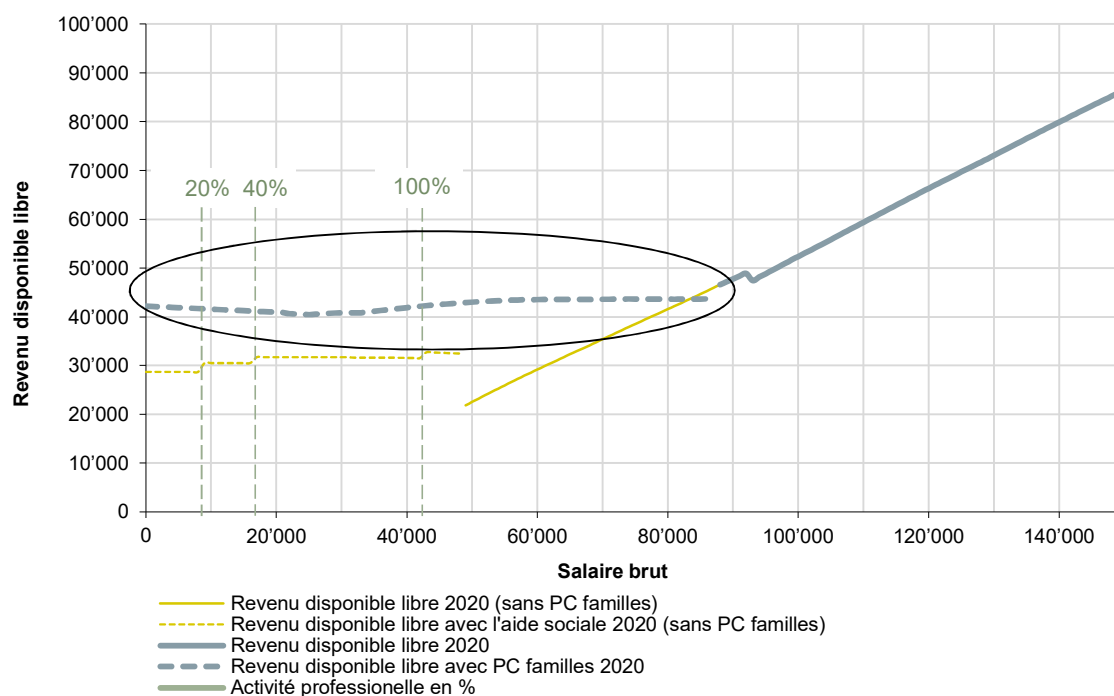
Légende : ■ : type de ménage illustré ; \* : type de ménage concerné par un effet de seuil dû à l'accueil en crèche des enfants ; (\*) : type de ménage concerné par l'absence d'incitation au travail due à l'accueil en crèche des enfants ; en gris : pour ce type de ménage, les coûts pour l'accueil en crèche des enfants ne sont pas pris en compte.

<sup>10</sup> Credit Suisse (2021): So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich.

### 3.5 Prestations complémentaires pour familles

Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale

Personne seule	(*) Couple + deux enfants	Couple + deux enfants (deux revenus)	(*) Personne seule + un enfant	Couple + un enfant + un/e étudiant/e
----------------	---------------------------	--------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------------



#### Effets de seuil

- En principe, les prestations complémentaires pour familles (PC Familles) ne créent pas d'effets de seuil. Cependant, il n'y a pas non plus d'incitation au travail. Cela signifie que dans la tranche de revenus entre 0 et 87'000 francs de revenu brut, un franc de plus de revenu brut ne génère pas un revenu disponible plus élevé. La raison est l'augmentation constante de la charge fiscale, qui n'est pas compensée par les PC Familles.
- Par contre, il ressort clairement que les PC Familles empêchent l'entrée à l'aide sociale (courbe bleue par rapport à la courbe jaune). En outre, le revenu disponible avec les PC Familles est supérieur au revenu disponible avec l'aide sociale. En effet, le montant forfaitaire pour l'entretien de l'aide sociale est de 25'320 francs alors que le forfait pour les besoins vitaux des PC familles est de 45'415 francs.
- Pour le type de ménage « personne seule avec un enfant », le tableau est identique (cf. annexe) : toutefois, le montant de l'aide sociale et celui des PC Familles diffèrent beaucoup moins qu'avec deux enfants. Pour une personne seule avec un enfant, le montant forfaitaire pour l'entretien de l'aide sociale est de 18'900 francs alors que le forfait pour les besoins vitaux des PC familles est de 27'610 francs.

#### Pistes d'action

- Le manque d'incitation au travail peut être contrecarré par une augmentation de la franchise sur le revenu (par ex. 25% au lieu de 15%). En comparaison, dans le cas des PC AVS/AI, les deux tiers du revenu sont pris en compte, c'est-à-dire que la franchise peut atteindre 33% (art. 11a. LPC).
- Les impôts ne figurent pas au rang des dépenses reconnues dans le calcul des PC AVS/AI, puisque ces prestations ne sont pas imposables. Par contre, l'exonération fiscale des PC familles doit être réglée dans les dispositions cantonales et fait l'objet d'une variante dans l'avant-projet. C'est donc après la consultation que la réponse à cette question sera possible. Une exonération fiscale pour les PC Familles serait souhaitable.
- À cet égard, les paramètres choisis pour déterminer les PC Familles ne sont pas (encore) optimaux.

---

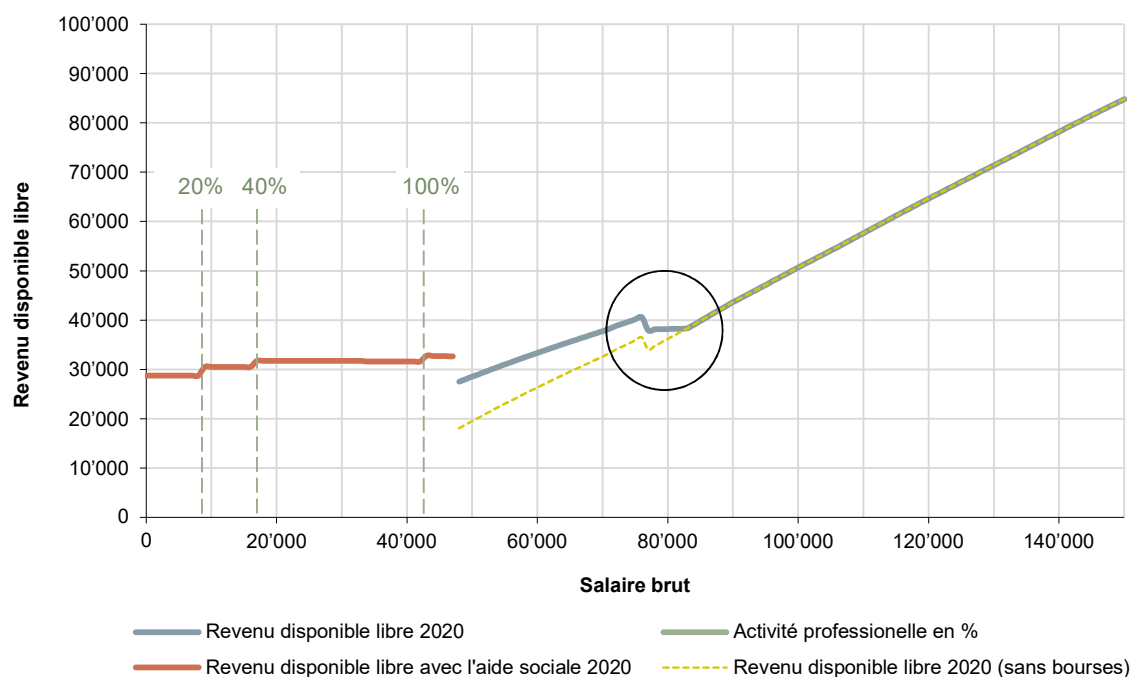
Légende : ■ : type de ménage illustré ; ✖ : type de ménage concerné par un effet de seuil dû aux prestations complémentaires pour familles ; (✖) : type de ménage concerné par l'absence d'incitation au travail due aux prestations complémentaires pour familles ; en gris : pour ce type de ménage, les prestations complémentaires pour familles ne sont pas prises en compte.

---

### 3.6 Bourses d'études

Évolution du revenu disponible libre avec l'aide sociale et en dehors de l'aide sociale

Personne seule	Couple + deux enfants	Couple + deux enfants (deux revenus)	Personne seule + un enfant	(*) Couple + un enfant + un/e étudiant/e
----------------	-----------------------	--------------------------------------	----------------------------	--



#### Effets de seuil

- Les bourses ne créent pas d'effets de seuil car elles sont linéaires.
- Pour la tranche de revenu entre 77'000 et 82'000 francs, il n'y a pratiquement aucune incitation au travail. Les bourses d'études ne font que compenser l'augmentation de la charge fiscale, mais pas la suppression de la réduction des primes.
- Pour une meilleure compréhension de l'effet des bourses, le revenu disponible est également indiqué sans bourse (ligne jaune pointillée). Cela montre que les bourses augmentent le revenu disponible brut, en particulier des ménages ayant de faibles revenus bruts (48'000 à 81'000 francs).

#### Pistes d'action

- Le modèle linéaire de bourses est approprié pour éviter les effets de seuil. Cependant, il manque une incitation au travail pour la tranche de revenu entre 77'000 et 82'000 francs.
- Le manque d'incitation au travail pourrait être contré si les frais d'entretien fixés pour le ménage étaient augmentés. Hormis un supplément de 20%, les frais d'entretien n'ont pas été adaptés depuis 2003. Il en va de même pour les frais de logement qui sont pris en compte dans le calcul des bourses d'études. Ainsi, les frais de logement admissibles (y compris le supplément de 20%) s'élèvent à 20'000 francs, alors qu'un loyer au prix du marché est d'environ 22'500 francs.
- Finalement, il convient de noter que le montant maximal des bourses correspondant à 16'000 francs n'est accordé que jusqu'à un revenu brut de 19'000 francs et se situe donc encore dans la fourchette d'éligibilité à l'aide sociale. Il convient d'examiner si ce montant maximal devrait être accordé pour une période plus longue. Cependant, cela augmenterait les coûts pour le canton.

Légende : ■ : type de ménage illustré ; \* : type de ménage concerné par un effet de seuil dû aux bourses d'études ; (\*): type de ménage concerné par l'absence d'incitation au travail due aux bourses d'études ; en gris : pour ce type de ménage, les bourses ne sont pas prises en compte.

## 4. Synthèse

Cette étude avait pour but de fournir des réponses aux quatre questions suivantes (cf. section 1.2) :

1. Quels effets de seuils et incitations négatives au travail engendrés par des transferts sociaux peuvent-ils être identifiés pour l'année 2020 ?
2. Quel est l'impact de l'introduction des prestations complémentaires pour familles et de la modification de la loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien sur d'éventuels effets de seuil et incitations négatives au travail ?
3. Les paramètres des prestations complémentaires pour familles et de l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien sont-ils choisis de manière à obtenir les effets attendus et à éviter les effets de seuil et les incitations négatives au travail ?
4. Quelles sont les possibilités d'optimisation des transferts sociaux (pistes d'action) ?

Le rapport de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) de 2012, indique, pour le canton de Fribourg des effets seuil dus aux réductions des primes d'assurance-maladie, à des avances de contributions d'entretien et à l'aide sociale.<sup>11</sup> La présente étude montre que le canton de Fribourg s'est amélioré même si des effets seuils persistent, mais à un niveau moins élevé.

- Il n'y a plus d'effet de seuil évident dû à la réduction des primes d'assurance-maladie (exceptée la réduction des primes pour les enfants et les jeunes prescrites par la Confédération).
- Il existe toujours un effet de seuil considérable lors de la sortie de l'aide sociale. Premièrement, cela s'explique par le fait que les ménages bénéficiant de l'aide sociale sont exonérés d'impôts alors que les ménages n'en bénéficiant pas de justesse, doivent payer des impôts sur le revenu. Deuxièmement, un loyer nettement inférieur à la valeur du marché est pris en compte dans l'aide sociale. Le loyer au prix du marché est plus élevé en dehors de l'aide sociale.
- L'effet de seuil relatif à l'avance de contribution d'entretien existe toujours et ceci en prenant en considération les changements législatifs prévus. Les paramètres pourraient donc être fixés de manière plus optimale.

Le tableau suivant résume les résultats de nos analyses et fournit les réponses aux quatre questions. Nous indiquons pour chaque transfert si et comment des effets de seuil se produisent et quelles seraient les pistes d'action possibles.

---

<sup>11</sup> Ehrler, Franziska; Knupfer, Caroline; Bochsler, Yann (2012): Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements, Berne.

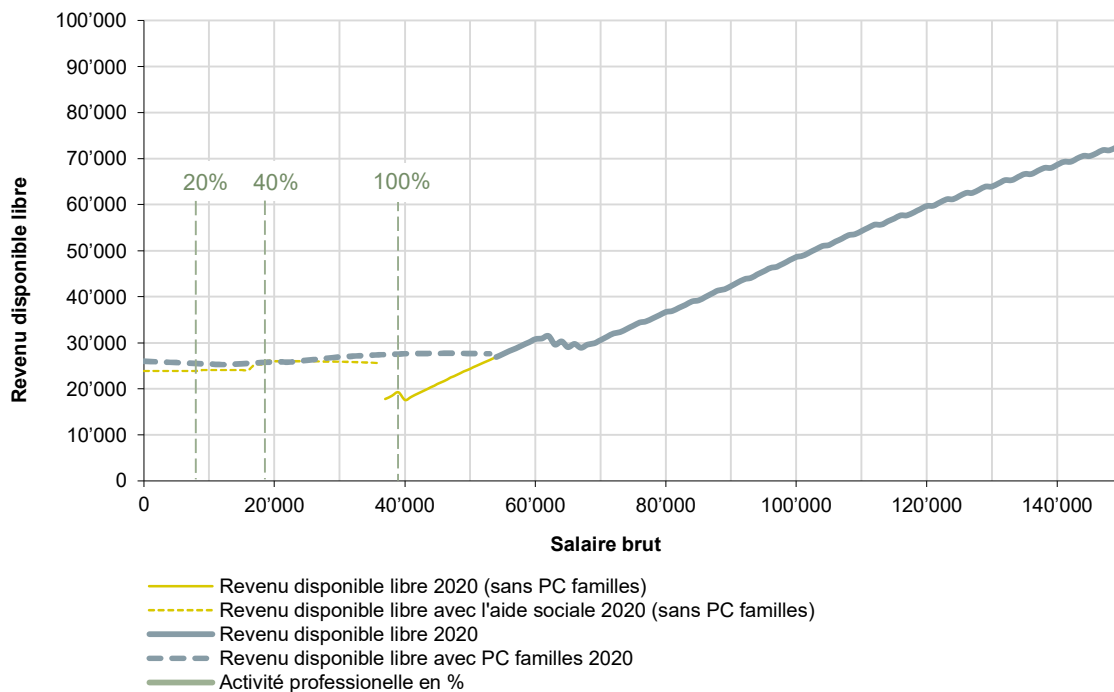
**D 4.1: Résultats de l'étude**

<i>Transfert social</i>	<i>Effet de seuil</i>	<i>Explications, remarques, pistes d'action</i>
Aide sociale	✘	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effet de seuil considérable à la sortie de l'aide sociale dû à la réduction des primes d'assurance-maladie et au loyer au prix du marché plus élevé en dehors de l'aide sociale.</li> <li>- L'effet de seuil pourrait être réduit par :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) la création des éléments incitatifs à la sortie de l'aide sociale (cette mesure causera des coûts supplémentaires importants pour le canton) ;</li> <li>2) l'augmentation de la réduction des primes d'assurance (cette mesure créera d'autres limites d'entrée et de sortie de l'aide sociale) ;</li> <li>3) l'ajustement du loyer déterminant pour le calcul de l'aide sociale à un loyer au prix du marché.</li> </ol> </li> </ul>
Réduction des primes d'assurance-maladie	✘	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effet de seuil considérable à la sortie de l'aide sociale dû à la réduction des primes d'assurance-maladie.</li> <li>- Effets de seuil pour les familles au moment de la suppression de la réduction des primes (car la Confédération oblige le canton à réduire de 80% au moins les primes des enfants et de 50% au moins les primes des jeunes adultes en formation).</li> <li>- Afin d'atténuer l'impact de l'effet de seuil sur les familles, la limite du revenu permettant une réduction des primes pourrait être augmentée (cette mesure causera des coûts supplémentaires pour le canton). Toutefois, cette mesure n'est pas indispensable selon nous.</li> </ul>
Avances de contributions d'entretien	✘	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effet de seuil modéré lorsque les avances de contributions d'entretien ne sont plus payées.</li> <li>- La diminution du salaire disponible libre peut être atténuée, si :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) la tranche de revenu, au sein de laquelle les avances de contributions d'entretien sont réduites graduellement, est étendue, et/ou ;</li> <li>2) la suppression graduelle des avances de contributions d'entretien se produit dans une tranche de revenu plus élevée (64'000 à 70'000 francs au lieu de 59'000 à 66'000 francs actuellement), afin de ne pas créer d'effet cumulatif avec la fin du droit à la réduction des primes ;</li> <li>3) le modèle est basé sur un pourcentage, qui ne provoque aucun effet de seuil. (Ces trois mesures causeraient des coûts supplémentaires pour le canton).</li> </ol> </li> <li>- À cet égard, les nouveaux paramètres choisis pour la détermination des avances de contributions d'entretien ne sont pas (encore) optimaux.</li> </ul>
Accueil en crèche des enfants	(✘)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modèle linéaire (avec des petits paliers de revenu) de tarification des crèches évitant des effets de seuil substantiels.</li> <li>- Du point de vue de la problématique des effets de seuil, il n'y a aucune raison urgente d'ajuster le modèle. En outre, les pistes d'action pour le canton sont limitées du fait que la fixation des tarifs pour l'accueil en crèche dépend des communes ou des institutions.</li> </ul>
Prestations complémentaires pour familles	(✘)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En principe, les PC Familles ne créent pas d'effet de seuil. Cependant, il manque une incitation au travail pour un revenu additionnel pour la tranche de revenu donnant droit aux PC Familles.</li> <li>- Deux mesures pourraient résoudre le problème du manque d'incitation au travail :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) une augmentation de la franchise sur le revenu (par ex. 25% au lieu de 15%), et/ou ;</li> <li>2) une exonération fiscale pour les PC Familles.</li> </ol> </li> <li>- À cet égard, les nouveaux paramètres choisis pour la détermination des PC Familles ne sont pas (encore) optimaux.</li> </ul>
Bourses d'étude	(✘)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modèle linéaire de bourses évitant des effets de seuil. Cependant, il manque une incitation au travail dès lors que les bourses diminuent et ne permettent plus que de compenser la charge fiscale plus élevée.</li> <li>- Deux mesures pourraient résoudre le problème du manque d'incitation au travail :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) une augmentation des frais d'entretien et des frais de logement déterminants, qui ont été modifiés en 2003 pour la dernière fois, et/ou ;</li> <li>2) une augmentation de la tranche de revenu pour pouvoir bénéficier du montant maximum de la bourse. (Ces deux mesures cette mesure causeraient des coûts supplémentaires pour le canton).</li> </ol> </li> </ul>

Légende : ✘ = effet de seuil identifié ; (✘) = effet de seuil minimal ou absence d'incitation au travail identifié.

# Annexe

DA 1: Revenu disponible libre d'une personne seule avec un enfant (avec PC familles)



Source : Schéma réalisé par Interface.