

SKOS CSIAS COSAS

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

Document de base

Le minimum vital social de l'aide sociale

Berne 2020

1. Situation de départ

Le minimum vital social de l'aide sociale est défini par les normes CSIAS. Il s'agit du seuil de subsistance minimum le plus important en Suisse, à côté du minimum vital reconnu par le droit des poursuites et celui qui détermine le droit aux prestations complémentaires. Son rôle est capital, dans la mesure où l'aide sociale se situe en aval de l'ensemble des autres prestations sociales et qu'elle doit dès lors assurer l'existence de celles et ceux qui ont épuisé tous les autres moyens pour sortir de leur situation de détresse.

La définition d'un minimum vital renvoie invariablement à la question des moyens dont une personne a besoin pour vivre en Suisse, autrement dit au niveau de vie que l'Etat est censé garantir à la population. Quant au minimum vital social, il s'agit d'un concept issu d'un processus historique et qui constitue aujourd'hui une valeur de référence essentielle de la politique sociale suisse. Notre propos est ici de montrer comment s'organise le système du minimum social de subsistance dans l'aide sociale, dans quelles circonstances il a vu le jour et sur quels fondements il s'appuie.

La législation relative au minimum vital social relève de la compétence des cantons. Les normes CSIAS fournissent à ces derniers une recommandation pour la définition du minimum vital social dans l'aide sociale. Cette recommandation ne devient contraignante qu'à partir du moment où elle est intégrée dans les lois cantonales. Aujourd'hui est inscrite dans la loi sur l'aide sociale ou dans l'ordonnance sur l'aide sociale de tous les cantons, ou presque¹. Les commentaires qui suivent se réfèrent aux normes CSIAS et n'entrent pas en détail sur les disparités cantonales dans la mise en œuvre du minimum vital social².

Il sera porté une attention particulière sur la manière dont le concept de minimum vital social a évolué. Après les formulations sommaires des premières normes CSIAS de 1963, on s'est employé à élaborer un concept différencié auquel s'orientent les institutions politiques les acteurs professionnels ainsi que la jurisprudence. Si le regard historique met en évidence de multiples développements et adaptations, il révèle aussi une série de constantes, en ce sens que certains principes fondamentaux, modalités et raisonnements qui fondent la définition du minimum vital social ont perduré et survécu, pratiquement tels quels, à toutes les révisions et adaptations.

Les références faites aux normes sont celles adoptées par la CDAS en mai 2020 qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

2. Le minimum vital social dans les normes CSIAS

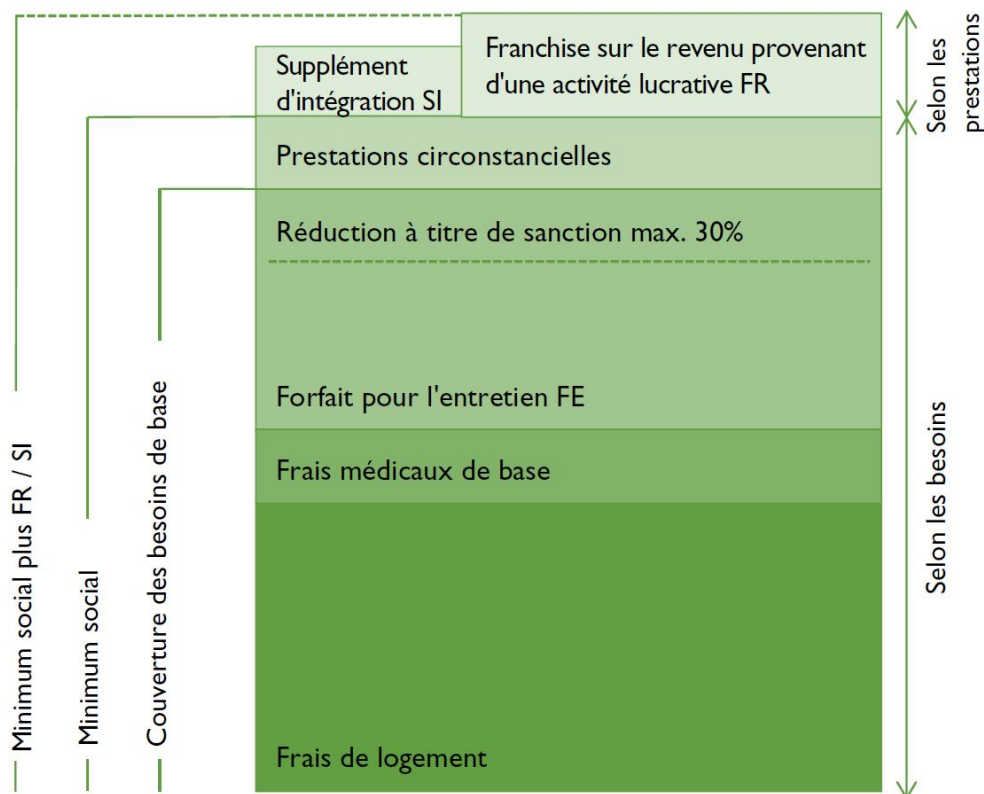
Selon les normes CSIAS, le minimum vital social a pour but d'assurer, au-delà de la survie physique, une participation à la vie sociale et à la vie active. Le minimum vital social comprend plusieurs composantes de la couverture des besoins: frais de logement, frais de santé, forfait pour l'entretien et prestations circonstanciées. Il est complété par des presta-

¹ Hänni, 2011, p. 348.

² Pour une comparaison intercantonale, voir le rapport la CSIAS réalisé tous les deux ans [Monitoring de l'aide sociale](#).

tions à caractère incitatif. Ces éléments liés à la prestation ne font pas partie du minimum vital social, mais ils seront aussi abordés ici, puisque leur évolution est étroitement liée à celle du minimum vital social (graphique G1).

G1 Définition du minimum vital selon la norme CSIAS C.6



2.1. Couverture des besoins matériels de base

La couverture des besoins matériels de base dans l'aide sociale comprend le forfait pour l'entretien, les frais de logement et les frais de santé. Les frais de logement pris en charge sont le loyer, pour autant qu'il se situe dans le cadre des loyers locaux, ainsi que les charges locatives figurant dans le bail (norme CSIAS C.4). L'aide sociale assure les soins médicaux de base en prenant en charge les franchises et les participations de l'assurance maladie de base. En principe, les primes de l'assurance obligatoire des soins ne constituent pas des prestations de l'aide sociale, dans la mesure où les assurés de condition économique modeste ont droit à une réduction de prime. Comme ces réductions ne couvrent pas les primes effectives dans tous les cantons, l'aide sociale prend à sa charge la part de la prime à la charge des bénéficiaires après déduction des subsides (norme CSIAS-C.5).

Le troisième élément de la couverture des besoins matériels est le forfait pour l'entretien (normes CSIAS C.3). Celui-ci est accordé à tous les bénéficiaires vivant dans un ménage privé. Il est versé généralement une fois par mois et il est échelonné en fonction du nombre de personnes vivant sous le même toit, sans tenir compte s'il s'agit d'enfants ou d'adultes. Sachant qu'un ménage de deux personnes n'a pas deux fois plus de dépenses

qu'un ménage d'une seule personne, le forfait pour l'entretien des ménages de plusieurs personnes est calculé à l'aide d'une échelle d'équivalence³.

Tableau 1 *Montants recommandés par la CSIAS pour le forfait pour l'entretien (FE) (état au 1.1.2020)*

Taille du ménage	Echelle d'équivalence	Forfait ménage par mois, en francs	Forfait personne par mois
1 personne	1.00	997.-	997.-
2 personnes	1.53	1 525.-	763.-
3 personnes	1.86	1 854.-	618.-
4 personnes	2.14	2 134.-	533.-
5 personnes	2.42	2 413.-	483.-
Par personne supplémentaire		+202.-	

Le forfait pour l'entretien doit couvrir les postes de dépenses ci-dessous. Une liste détaillée des postes et de leur pondération se trouve dans la fiche d'information « Panier type de la CSIAS »⁴:

- Nourriture, boissons et tabac
- Vêtements et chaussures
- Consommation d'énergie (sans les charges locatives)
- Entretien courant du ménage
- Soins personnels
- Frais de déplacement (transports publics locaux)
- Communication à distance, internet, radio/TV
- Formation, loisirs, sport, divertissement
- Autres

La composition des postes de dépenses et le montant du forfait pour l'entretien se fondent sur les habitudes de consommation des 10% des ménages suisses aux plus faibles revenus. L'échelle d'équivalence correspond également aux habitudes des consommateurs suisses. (normes CSIAS C.3.1).

2.2. Le forfait pour l'entretien, composante de la couverture des besoins matériels de base

Le forfait pour l'entretien est le seul domaine dans lequel les normes CSIAS indiquent des chiffres concrets en fonction de la taille du ménage. La fixation du forfait pour l'entretien a dès lors figuré de tout temps au centre des discussions de l'aide sociale et a toujours demandé à être solidement argumentée. L'exercice s'est toujours articulé autour de deux axes: il fallait, d'une part, fixer et justifier le montant octroyé à un ménage pour la couver-

³ Sur la base du ménage d'une seule personne, on calcule par multiplication l'équivalent analogue.

⁴ CSIAS (2019) Notice « Panier type de la CSIAS », Berne.

ture de ses besoins quotidiens et, d'autre part, trouver un mécanisme permettant d'adapter ce montant à l'évolution du niveau de vie de la population. Cette approche peut créer un champ de tension entre la définition des besoins et l'orientation sur les revenus de la population. De manière générale, on cherche à éviter que les ménages soutenus soient mieux lotis que les ménages du segment des bas salaires, mais il est vrai aussi que certains salaires ne suffisent pas à couvrir les besoins. Si le forfait pour l'entretien s'aligne sur les revenus des personnes de condition modeste, le principe de la couverture des besoins n'en a pas moins toujours primé et c'est pourquoi il a été renoncé à imposer un écart par rapport aux salaires comme en Allemagne par exemple.

2.2.1. Détermination des besoins

Aujourd'hui:

Le montant du forfait pour l'entretien se fonde sur l'analyse scientifique de Gerfin datant de 2004⁵. Il a été confirmé ensuite en 2015 dans une étude de l'Office fédéral de la statistique (OFS), puis en 2018 encore dans une étude du Bureau d'études de politique de l'emploi et de politique sociale⁶. Ces analyses avaient pour but de vérifier dans quelle mesure les montants du forfait pour l'entretien correspondaient encore aux habitudes de consommation des 10% des ménages suisses aux revenus les plus faibles, comme le prévoient les normes CSIAS. Les études sont parvenues à la conclusion que les montants fixés au départ étaient généralement trop bas. Le taux pour un ménage d'une personne était inférieur de 90 francs environ à la moyenne des besoins qui a été établie sur une base statistique et de 97 francs environ pour les ménages de deux personnes. Ce constat reste valable même après la dernière augmentation du forfait pour l'entretien en 2020, laquelle n'était autre qu'une adaptation au coût de la vie.

Historique:

La discussion sur le calcul de calories et les besoins en nourriture qui a marqué les années 1950 atteste du souci permanent d'asseoir le forfait pour l'entretien sur des fondements scientifiques⁷. Les premières normes ont finalement situé le forfait pour l'entretien dans une fourchette de 180 à 210 francs par mois pour une personne seule. Les montants s'appuyaient sur «les résultats d'une enquête menée en 1961/1962 par la Commission permanente sur les montants de soutien pratiqués par les instances les plus diverses d'assistance aux pauvres» (normes 1963). Il s'agissait en l'occurrence de «taux d'aide moyens» (normes 1963). Il est permis d'en déduire que l'avis des experts était alors primordial pour définir les montants. Cela a été également le cas en 1968 lorsqu'on a relevé les montants au motif que «jusque-là, ceux-ci étaient plutôt faibles». En 1992 encore, il était précisé que le forfait pour l'entretien ne se basait pas sur le calcul d'un panier type, mais que son montant résultait plutôt d'une combinaison de valeurs statistiques et empiriques. En 2004, il a finalement été procédé à un tel calcul à partir des chiffres de la statistique des revenus et de la consommation avec pour conclusion qu'un ménage d'une seule personne avait besoin de 960 francs par mois pour couvrir les besoins quotidiens⁸. Ce montant a été repris dans la révision des normes de 2005. Cela démontre que les approches à dominance normative ont, au fil du temps, cédé la place à des méthodes quantitatives statistiques.

⁵ Gerfin, 2004

⁶ OFS, 2015, ; BASS, 2018.

⁷ Hohn, 2005, p. 71

⁸ Gerfin 2004.

2.2.2. Rapport avec le niveau de vie de la population

Aujourd'hui:

Le forfait pour l'entretien se fonde sur les habitudes de consommation des 10% de ménages suisses aux revenus les plus faibles et il est adapté au besoin à l'évolution du coût de la vie. L'ajustement se fonde sur l'indice utilisé pour l'adaptation au renchérissement des prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Historique :

Par souci de proportionnalité, il convenait de trouver des mécanismes permettant de s'assurer que l'aide était en rapport avec le niveau de vie de la population. Au début, on utilisait pour ce faire comme indicateur les revenus, puis les habitudes de consommation. L'évolution du coût de la vie a toujours été prise en considération. Les révisions les plus récentes à cet égard ont eu lieu en 2010, en 2013, puis à nouveau en 2020 lorsque le forfait pour l'entretien a été adapté au coût de la vie, sur le modèle des prestations complémentaires.

Il en va quelque peu autrement pour l'adaptation à l'évolution des revenus. Alors que dans les années 1960 et au début des années 1970, les normes mentionnaient explicitement l'adaptation aux revenus réels, cette disposition a été abandonnée en 1977. Certes, les normes de 1992 renvoient aux statistiques salariales de l'OFIAMT (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, aujourd'hui SECO), mais Hänzi⁹ a démontré dans une étude que le forfait pour l'entretien a continué à évoluer plus ou moins parallèlement aux salaires nominaux jusqu'au milieu des années 1970, après quoi les salaires nominaux ont progressé constamment plus vite que le forfait pour l'entretien.

Depuis les années 1990, le montant du forfait pour l'entretien ne se fonde plus sur les revenus, mais sur le comportement de consommation des ménages à faible revenu. En d'autres termes, la situation des revenus de l'ensemble de la population a été prise en compte, plus ou moins indirectement, par le biais des besoins. Dans la droite ligne de cette approche, les normes de 1997 stipulaient que le forfait pour l'entretien correspondait au budget des 20 % des ménages disposant des revenus les plus faibles selon la statistique suisse de la consommation.

La révision des normes de 2005 a ramené cette valeur de référence aux 10% des ménages ayant les revenus les plus faibles. Le changement était motivé par le passage au système incitatif en vigueur jusqu'à aujourd'hui et qui visait à compenser le niveau des prestations par de nouvelles prestations à caractère incitatif (supplément d'intégration, franchises sur les revenus et suppléments d'intégration minimaux).

2.3. Prestations circonstancielles

Les prestations circonstancielles sont déterminées par la situation économique, familiale, ou sanitaire d'un ménage (normes CSIAS C.6). Elles peuvent avoir un caractère obligatoire, notamment pour certains frais liés à une maladie ou un handicap non couvert par la caisse-maladie, les frais d'acquisition du revenu, les frais de garde d'enfants et d'adolescents, l'assurance ménage et responsabilité civile. Par ailleurs, les organes d'aide sociale disposent d'une marge d'appréciation pour octroyer certaines prestations qu'ils estiment utiles à un processus de soutien, à condition que leurs coûts demeurent raisonnables en regard

⁹ Hänzi, 2022, p. 269.

de leur bénéfice et qu'ils soient comparables aux frais des ménages non bénéficiaires. Afin d'éviter une situation de détresse imminente, les prestations circonstanciées peuvent être accordées sous forme de prestation unique aux ménages dont le revenu dépasse tout juste la limite du droit à l'aide sociale.

2.4. Prestations à caractère incitatif

Au-delà du minimum vital social, l'aide sociale accorde des franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative et des suppléments d'intégration afin de récompenser financièrement l'activité lucrative et les efforts d'intégration. La CSIAS recommande des suppléments d'intégration d'un montant de 100 à 300 francs par mois à accorder aux personnes qui font des efforts particuliers pour s'intégrer socialement et professionnellement. Les activités d'intégration envisageables doivent être vérifiables et impliquer un effort individuel.

Une partie du salaire des personnes exerçant une activité lucrative n'est pas prise en compte dans le budget d'aide sociale afin d'inciter les bénéficiaires à maintenir ou à étendre leur activité lucrative. Les normes CSIAS recommandent une franchise sur le revenu d'un montant de 400 à 700 francs. Dans un même ménage, plusieurs personnes peuvent bénéficier d'un supplément ou d'une franchise sur le revenu. Les normes recommandent un plafond de 850 francs par mois pour les suppléments et franchises cumulés.

3. Principes de l'aide sociale et du minimum vital social

Les principes de l'aide sociale dans leur ensemble se révèlent également dans la définition du minimum vital social. On identifie ici plusieurs principes déjà énoncés dans les normes de 1963 qui marqueront de leur empreinte l'évolution du minimum vital social.

3.1. Le minimum vital «social» et la dignité humaine

Aujourd'hui:

Le minimum vital social désigne un minimum vital qui, au-delà d'assurer l'existence matérielle, permet la participation à la vie sociale et professionnelle. L'objectif consiste ici à préserver la dignité humaine. Ce principe se reflète à la fois dans le forfait pour l'entretien et dans les prestations circonstanciées. Le forfait en question comprend par exemple des dépenses pour des boissons prises à l'extérieur, des cotisations à des associations et des petits cadeaux.

Historique:

La notion de minimum vital social est née dans les années 1950 déjà. Dans les premières normes de 1963, l'objectif de la garantie d'un minimum vital social s'exprimait notamment au chapitre des aides supplémentaires qui correspondaient en substance aux prestations circonstanciées que nous connaissons aujourd'hui. Ces compléments étaient destinés à couvrir des dépenses favorisant la participation du bénéficiaire à la vie sociale et concernaient en particulier les frais de transports publics, de formation et de détente. Les dépenses nécessaires à une vie sociale ayant changé au fil des mutations sociales, le minimum vital social a été adapté en conséquence. Dans les années 1980 par exemple, les redevances radio et TV et le téléphone faisaient partie des aides supplémentaires et depuis

les années 1990, les frais de garde extrafamiliale des enfants figurent explicitement dans la liste des prestations circonstancielles. Depuis 1998, les redevances radio et TV et l'abonnement téléphonique sont compris dans le forfait pour l'entretien et sont considérés comme des dépenses faisant partie des besoins courants de tout ménage. D'autres dépenses propices à la participation sociale faisaient au départ partie d'une indemnisation séparée avant d'être intégrées dans le forfait pour l'entretien. Ainsi a-t-on défini en 1972 des montants indicatifs pour l'argent de poche à accorder en sus du forfait pour l'entretien. Ce poste a changé d'appellation en 1980 pour devenir celui des «menues dépenses, divertissements, participation à des événements culturels et festifs». En 1998, ces montants ont été finalement inclus dans le forfait général pour l'entretien.

C'est dans les normes de 1997 toutefois que l'on trouve la première mention explicite du concept de dignité humaine. Il s'agissait alors d'affirmer le principe selon lequel toute personne peut, au nom de son humanité, exiger que la communauté lui assure les moyens d'existence. Cette mention explicite est à replacer dans le contexte européen de l'époque, où plusieurs Etats inscrivaient le respect et la protection de la dignité humaine dans leurs constitutions respectives. La Suisse a franchi ce pas en 1999, à l'occasion de la révision totale de la Constitution fédérale avec le nouvel art. 7 Cst.

3.2. Principe d'individualisation et adéquation de l'aide

Aujourd'hui:

Le principe de l'individualisation veut que les prestations de l'aide sociale soient adaptées à la situation économique, personnelle et sociale de chaque demandeur (norme CSIAS A.3). S'agissant du minimum vital social, ce principe transparait notamment au chapitre des prestations circonstancielles accordées selon la situation du bénéficiaire. Il est également tenu compte de la situation et des besoins individuels avec la prise en charge des frais effectifs de logement et de santé ainsi et avec la liberté de disposer du forfait pour l'entretien. La seule limite au principe d'individualisation consiste à ne pas placer les bénéficiaires dans une situation matériellement plus avantageuse que celle des personnes sans droit à l'aide sociale et vivant dans des conditions économiques modestes (proportionnalité de l'aide).

Historique:

Le principe de l'individualisation est déjà énoncé dans les premières normes de la CSIAS de 1963. Celles-ci indiquaient encore des fourchettes et des montants minimaux pour la couverture des besoins de base afin de laisser une marge d'appréciation pour fixer le montant effectif au cas par cas. Les suppléments, échelonnés en fonction de l'âge des enfants, et les fourchettes indiquées pour les postes argent de poche, vêtements et chaussures, participaient aussi d'un souci de différencier l'aide en fonction de la situation individuelle du ménage. Dans les années 1990, le montant destiné à la couverture des besoins de base a finalement été forfaitisé pour laisser aux ménages bénéficiaires la liberté d'utiliser cette somme en accord avec leurs besoins.

Au début, les frais de logement étaient pris en charge à hauteur des frais effectifs d'un ménage, les frais de santé s'y sont ajoutés plus tard. Par ailleurs, le principe de l'individualisation a été concrétisé dès 1963 au moyen des aides supplémentaires «à accorder selon le besoin individuel et conformément aux principes de l'assistance» (normes 1978). Entre-temps, les aides supplémentaires ont été renommées *prestations circonstancielles* et des changements ont été apportés au catalogue des prestations. Ce qui est resté, c'est la caté-

gorie «autres aides», ce qui témoigne du caractère non exhaustif de ce type de prestations et de la marge laissée pour apprécier, au cas par cas, l'octroi de prestations particulières.

Cela dit, il est des domaines du minimum vital social où l'individualisation a été exclue. Ainsi, les normes de 1992 précisent-elles que l'ancien forfait pour l'entretien II (un complément du forfait pour l'entretien supprimé en 2005) peut varier d'une région à l'autre, mais qu'il ne doit pas être modulé selon les besoins individuels afin d'éviter l'arbitraire. Ceci n'a rien de surprenant, puisque la révision de 1992 visait précisément à réfuter l'accusation d'arbitraire dans l'aide sociale, sans pour autant exclure une application des normes conforme aux besoins de chaque cas individuel¹⁰.

Quant à la proportionnalité de l'aide, elle ne se référait pas au début explicitement aux conditions modestes. Dès 1963, les normes stipulaient néanmoins que le minimum vital social devait être «en rapport avec le niveau de vie général de la population» (normes 1963). Des limites ont ainsi été imposées à l'individualisation, puisque pour calculer les prestations, on a pris pour valeur de référence le niveau de vie d'un certain groupe de la population.

Le souci de la proportionnalité de l'aide s'est surtout traduit par de nombreuses adaptations du forfait pour l'entretien (voir paragraphe 2.2), sans pour autant être absent des autres éléments du minimum vital social. En ce qui concerne le loyer, il était précisé en 1963 que celui-ci était pris en charge à condition d'être approprié, puis il a été ajouté en 1982 que la situation sur le marché du logement devait être prise en compte. Ici encore, on observe le rapport établi avec la situation économique de l'ensemble de la population. En ce qui concerne les prestations circonstanciées, le principe de la proportionnalité était surtout présent dans les différentes catégories de prestations. Ainsi, les frais de déplacement faisaient partie depuis 1963 des aides supplémentaires, tout en restant limités aux transports publics. D'autres progrès techniques ont été peu à peu intégrés et, pour certains, considérés comme faisant partie d'un niveau de vie approprié (redevance TV, téléphone p.ex.).

La révision formelle des normes en 2020 a supprimé la mention de la proportionnalité de l'aide en tant que principe à part entière, pour l'associer plus étroitement au principe d'individualisation. En outre, il est question de l'adéquation du recours à l'aide sociale au chapitre des objectifs de l'aide sociale, des devoirs d'assistance entre époux et partenaires enregistrés, ou encore des obligations et des sanctions imposées par les organes de l'aide sociale.

3.3. Couverture des besoins et principe de finalité

Aujourd'hui :

Le principe de la couverture des besoins garantit une aide dans une situation de détresse. Les prestations d'aide sociale sont donc octroyées pour le temps présent et futur. En revanche, ce principe n'ouvre aucun droit à une reprise des dettes du passé par l'aide sociale.

Les causes d'une situation de détresse ne déterminent pas le droit à l'aide sociale. Seul compte le fait que la personne se retrouve dans une situation de détresse qu'elle ne peut surmonter par ses propres forces. Cette conception de l'aide sociale s'explique principale-

¹⁰ Hänzli, 2011, p. 231.

ment par son rôle de dernier filet de la sécurité permettant de garantir le minimum vital et la dignité humaine. Demeurent réservés, l'application du principe de subsidiarité, qui veut que l'on épuise les autres prestations de la sécurité sociale, ainsi que l'interdiction de l'abus de droit.

Historique :

Le principe de finalité est, depuis toujours, soumis aux tensions entre le droit à une existence humaine et la question normative de savoir dans quelles circonstances une personne peut « légitimement » prétendre à des prestations de l'assistance publique ou de l'aide sociale. L'assistance publique distinguait-elle, durant une bonne partie du 20^e siècle, entre pauvres « dignes » et « indignes », étant entendu que ces qualités se mesuraient à l'aune du comportement personnel du pauvre et de son degré d'acceptation ou de violation des normes sociales en vigueur.

Le principe de finalité a fait son apparition dans les normes en 1971, quoique de manière non explicite. En renvoyant aux lois cantonales sur l'aide sociale, les normes précisaient que l'aide sociale publique est tenue d'assurer les moyens de subsistance des personnes en détresse, y compris lorsqu'un droit subjectif à l'aide a été explicitement exclu. La référence au principe juridique de la légalité de l'administration montre à l'évidence que le but consistait surtout à prévenir l'action arbitraire des autorités. Il faudra attendre 1994 pour que l'on reformule le principe de finalité et qu'il soit précisé que l'aide doit être assurée indépendamment des causes de la situation de détresse. Ainsi, selon les lois cantonales sur l'aide sociale ou l'assistance publique, les autorités compétentes sont tenues de garantir l'existence des personnes qui demandent de l'aide « indépendamment de toute faute subjective ». Les abus manifestes de droit y ont toujours constitué une exception. En 1995, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt spécifiant que le droit fondamental aux moyens de subsistance garanti par la constitution était indépendant des causes de détresse. Et de préciser qu'on ne pouvait parler d'un comportement qualifiable d'abus de droit et justifiant donc un éventuel retrait des prestations, même lorsque les personnes démunies sont manifestement responsables de leur situation. En revanche il a considéré comme abus de droit le refus délibéré d'un emploi rémunéré raisonnablement exigible. Cet arrêt reconnaît ainsi dans le principe de subsidiarité, une limitation du principe de besoin et du principe de finalité.

A partir de 1997, le principe de finalité a été directement intégré dans le principe de la couverture des besoins, désormais mentionné de façon explicite. Ce principe veut que « l'aide sociale remédie à une situation de détresse individuelle, concrète et effective, indépendamment de ses causes. » Lors de la révision formelle des normes pour 2020, la couverture des besoins et l'indépendance des causes ont été intégrées dans les normes en tant que principes indépendants. Le fait de souligner que l'aide sociale, à la différence des assurances sociales, repose sur le principe de finalité affirme avec une plus grande force le principe d'indépendance causale.

3.4. Prestation, contre-prestation et incitations

Aujourd'hui

Au-delà de sa fonction de dernier filet de sécurité, l'aide sociale a aussi pour mission de contribuer à l'intégration professionnelle et sociale. Pour ce faire, elle propose des offres spéciales de travail et d'intégration (prestation). Ces prestations peuvent être fournies en termes financiers sous la forme de suppléments d'intégration et de franchises sur le revenu

provenant d'une activité lucrative, versés en plus des prestations du minimum vital social. En contrepartie, les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être tenus de collaborer et peuvent être tenus de participer à des programmes d'insertion professionnelle et sociale (contre-prestation).

Historique :

L'introduction de prestations à caractère incitatif (en plus du minimum social de subsistance), assorties d'une réduction du forfait pour l'entretien a renforcé en 2005 le principe prestation – contre-prestation. Ce système n'a pas été introduit d'un seul coup, l'aide sociale connaissant déjà des franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative avant 2005. Et dans les années 1960, les revenus des épouses n'étaient pris en compte qu'à 70 ou 80%, ce qui équivalait de facto à une franchise sur le revenu. Une franchise qui n'était toutefois pas motivée par l'idée d'incitation, mais correspondait à la prise en compte des «frais d'acquisition du revenu, de l'élément d'une tenue du ménage plus coûteuse» (normes 1963) résultant du deuxième salaire. La prise en compte partielle du deuxième revenu a été supprimée en 1977.

Dès 1992, un ménage exerçant une activité lucrative touchait un forfait de 200 à 250 francs destiné à couvrir les frais d'acquisition du revenu, indépendamment des dépenses effectives. Ce forfait était de facto une franchise sur le revenu puisque les frais spéciaux d'acquisition du revenu étaient indemnisés en plus. Dès 1994, ces forfaits ont été également accordés aux personnes participant à des programmes d'intégration, préfigurant ainsi le supplément d'intégration. En 1998, on a entrepris finalement de développer les éléments incitatifs : «Les montants indicatifs de l'aide matérielle ont été associés étroitement à l'aide personnelle et intégrés dans un système dual de couverture du minimum vital et d'encouragement à l'intégration»¹¹.

Ces développements ont été mis en œuvre de manière cohérente en 2005 avec l'introduction du système des suppléments. En même temps, la définition explicite des incitations et l'établissement d'un lien systématique entre intégration et couverture du minimum vital ont marqué l'entrée dans l'aide sociale du paradigme de l'activation, après que le principe de la prestation et de la contre-prestation eut été mis en œuvre dans l'assurance-chômage. La révision des normes 2015 a abandonné le supplément minimal d'intégration SMI¹² introduit en 2005, au motif que l'octroi général de ce supplément dans toutes les situations et indépendamment des efforts individuels n'était pas justifié. Au contraire, les efforts pour parvenir à sa propre intégration sociale ou professionnelle devraient être compris de manière plus large par le SI.

3.5. Un système à plusieurs échelons

Aujourd'hui :

Le minimum vital social n'est pas un simple montant, mais un système global à plusieurs échelons dont chacun (forfait pour l'entretien, frais de santé, frais de logement, prestations circonstancielles) doit toujours être considéré en corrélation avec les autres.

¹¹ Hohn, 2005, p. 72.

¹² Hohn, 2005, p. 72.

Historique :

En 1963, on distinguait entre montant pour l'entretien, loyer et aides supplémentaires. Il s'agissait donc à l'époque déjà d'un système par paliers comprenant, en plus d'un montant de base destiné à la couverture des dépenses courantes, la prise en charge des frais fixes tels que les connaît chaque ménage et des dépenses liées aux situations individuelles. L'aide sociale a connu par moments un forfait pour l'entretien II ou encore une distinction entre besoins standardisés et autres besoins standardisés. Sur le principe cependant, elle a toujours maintenu le système à trois échelons du minimum vital social: besoins de base, frais fixes obligatoires, prestations circonstanciées. Chaque élément a été pondéré différemment selon les périodes et certaines prestations ont changé de statut en raison des mutations sociales, politiques et économiques. Dans les premières normes par exemple, les frais de vêtements et de chaussures ainsi que les frais de chauffage figuraient parmi les aides supplémentaires, avant d'être considérés avec le temps comme partie intégrante des besoins courants. On citera encore les frais de santé dont l'importance pour l'aide sociale s'est modifiée suite à l'introduction de l'assurance-maladie obligatoire en 1996¹³.

La définition du minimum vital social tel qu'il est inscrit aujourd'hui dans les normes (voir graphique G1) se fonde sur la révision de 1998 qui a établi pour la première fois une distinction formelle entre minimum vital «absolu» et minimum vital «social». Cette révision a également mis fin à une discussion menée pendant plusieurs années et au développement par étapes du forfait pour l'entretien. En conséquence, le forfait pour l'entretien est devenu plus complet et a intégré certaines dépenses qui figuraient jusque-là au nombre des prestations circonstanciées. La forfaitisation avait pour objectif, d'une part, de simplifier le calcul dans la pratique et, d'autre part, de renforcer l'autonomie des bénéficiaires. La révision de 2015 a abandonné à nouveau la distinction entre un minimum vital «absolu» et un minimum vital «social», afin de tracer une ligne de partage entre l'aide sociale régulière selon la CSIAS et l'aide d'urgence.

4. Conclusion

Au cœur de l'aide sociale, le minimum vital social constitue une valeur de référence majeure dans la politique sociale suisse. Il permet aux personnes en situation de pauvreté de mener une vie digne et de participer à la vie sociale. L'aide sociale contribue ce faisant grandement à la stabilité sociale de la Suisse. Diverses composantes du minimum vital social ont été révisées à plusieurs reprises depuis la publication des premières normes en 1963, sans que l'on remette toutefois en cause les objectifs et principes suivants:

- Le minimum vital social permet la participation à la vie sociale et professionnelle.
- Le minimum vital social est fonction du niveau de bien-être de la population.
- Le minimum vital social couvre les besoins en tenant compte de la situation individuelle.
- Le minimum vital social est un système global comportant plusieurs composantes coordonnées.
- L'activité lucrative doit rester intéressante, même si l'aide sociale doit intervenir à titre complémentaire pour assurer le minimum vital social.

¹³ Hänzli, 2011, p. 245s.

Les développements, les discussions et les révisions futurs devront intégrer ces mêmes objectifs et répondre à ces préoccupations. L'aide sociale est un filet de sauvetage pour les personnes en détresse et elle doit leur assurer une vie dans la dignité. Le minimum vital social couvre des besoins quotidiens modestes et veille en particulier à assurer aux enfants un bon départ dans la vie. Eviter l'exclusion des personnes dans le besoin profite à l'ensemble de la population et est propice à la cohésion sociale. C'est un acquis dont la Suisse peut s'enorgueillir. Le minimum vital social a fait ses preuves au cours de ces dernières années.

5. Bibliographie

BASS (2018). Calcul et évaluation du forfait pour l'entretien dans les normes CSIAS. Berne.

Coullery, Pascal (2018). Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Etude réalisée pour le compte de la CSIAS, Berne.

Gerfin, Michael (2004). Evaluation der Richtlinien der SKOS. Schlussbericht zuhanden der SKOS. Bern.

Hänzi, Claudia (2011). Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel, Helbing Lichtenhahn.

Hohn, Michael (2005). Die SKOS-Richtlinien zur Unterstützungsbemessung. In: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (Hrsg.) Von der Armenpflege zur Sozialhilfe – Ein Jahrhundert SKOS und ZeSo. Bern. 70-73.

Office fédéral de la statistique (2015). Forfait CSIAS pour l'entretien – calcul actualisé par l'OFS. Neuchâtel.

Wizent, Guido (2014). Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit - Ein Handbuch. Zürich

Berne, avril 2014, révisé et adapté en octobre 2017 et avril 2020.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS

Tél: +41 (0)31 326 19 19

Courriel: admin@skos.ch