

Le forfait pour l'entretien CSIAS, son calcul et son appréciation.

Rapport final Büro BASS

Synthèse

Le calcul du forfait pour l'entretien de l'aide sociale fait régulièrement l'objet de discussions. Des interventions visant à réduire le forfait pour l'entretien sont actuellement traités dans plusieurs cantons. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a pour cette raison commandé une étude portant sur la vérification et l'évaluation scientifiques du calcul du forfait pour l'entretien. Le modèle de calcul utilisé en Suisse doit tout d'abord être situé dans le contexte de la littérature scientifique internationale avant de passer à son appréciation. Deuxièmement le forfait pour l'entretien en vigueur est illustré; il s'agit aussi de démontrer si les ménages concernés ont d'éventuelles possibilités de faire des coupes ainsi que les répercussions de celles-ci sur leur vie et leur santé. Troisièmement, le forfait pour l'entretien CSIAS est réexaminé au moyen d'une comparaison avec des budgets minimaux définis par d'autres instances et par des entretien-experts avec des professionnel-les actifs dans le conseil en matière de budgets et de dettes. Et finalement d'évaluer comment les présuppositions et définitions détaillées (panier de biens, échelle d'équivalence, groupe de référence) sont pris en compte dans le calcul concret du forfait pour l'entretien CSIAS. L'étude fait sur cette base une recommandation comment au fil du temps le forfait pour l'entretien CSIAS devrait être adapté à l'évolution des prix.

Modèles de calcul des besoins minimaux dans la littérature internationale

La Suisse n'est pas seule à être confrontée au défi de définir les besoins de base dans l'aide sociale. C'est notamment l'UE qui, dans le cadre d'un projet destiné à développer une démarche commune, a au cours de ces dernières années, établi un état des lieux des pratiques existantes. Ledit projet ne se focalise toutefois pas directement sur des prestations sociales minimales, mais sur des budgets dits de référence. Les budgets de référence comprennent les dépenses respectives d'un panier de biens concordant à un certain niveau de vie – en règle générale, celui de groupes de population peu privilégiés. D'autres études sommaires sont disponibles pour les pays anglo-saxons.

Les estimations de ce qu'un budget de référence minimal doit couvrir sont très divergentes. Les budgets de référence récents visent la plupart du temps une pleine participation sociale, les budgets plus anciens ont parfois un horizon plus étroit : ils limitent cette participation, parfois il s'agit uniquement d'assurer la survie.

Seuls quelques rares pays de l'UE utilisent des budgets de référence pour déterminer directement le montant des prestations sociales. Ceci est le cas de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède, de l'Espagne, de l'Irlande, de la Pologne et de Malte. Les budgets de référence sont employés en partie également dans le conseil en budget et en endettement ou dans la formation. Souvent, ils servent à évaluer le niveau de vie de la population, l'adéquation des prestations sociales ou l'effet des salaires minimaux. Les budgets de référence sont par ailleurs utilisés pour des analyses statistiques portant sur la fréquence et l'étendue de la pauvreté. Même là où des budgets de référence exhaustifs et

largement appuyés ont été développés, ceux-ci ne sont que rarement utilisés directement comme norme des besoins minimaux.

Fondamentalement, on distingue deux approches en matière de définition des budgets :

L'approche axée sur les dépenses: Ces budgets-statistiques sur la base d'enquêtes sur les budgets des ménages s'appuient sur le comportement réel en matière de dépenses d'un groupe de référence donné. Ils résument donc de manière descriptive les coûts d'un panier de biens précis d'un groupe observé et la répartition de leurs dépenses globales sur les différents postes du budget. Le grand avantage des budgets axés sur les dépenses réside dans le fait que ceux-ci impliquent relativement peu de décisions normatives. Mais même un modèle statistique ne peut pas se passer de normes : le groupe adéquat à une enquête donnée doit être défini ainsi que le contenu du panier de biens à analyser.

Ce procédé correspond à la démarche appliquée lors du calcul du forfait pour l'entretien CSIAS. Il est utilisé également par exemple pour définir les taux standards de la protection sociale minimale en Allemagne.

Les procédures normatives: Afin de mener une vie dans la dignité par exemple, les besoins, les biens et les services dont une personne doit pouvoir disposer, sont reflétés et définis. Ces procédés normatifs ont pour sources d'information des conclusions scientifiques, des connaissances approfondies d'expert/es et également les avis de la population et des personnes concernées. Ces dernières sont en règle générale identifiées lors d'entretiens de groupes cible. La démarche correspond souvent à une approche consensuelle.

Mais les manières de procéder réelles existantes se distinguent fortement de par leur niveau de précision. Elles peuvent être entièrement spécifiées, donc dresser la liste de toutes les dépenses individuelles, ou avoir une structure catégorielle, donc ne mentionner que des montants pour un nombre limité de catégories de dépenses regroupées.

Toutes les procédures ont leurs **avantages et leurs inconvénients**. Ainsi, les résultats des analyses statistiques axées sur les dépenses sont considérés comme reproductibles et solides. Les résultats de différentes études ne divergent pas autant que ceux des procédures normatives. La mise à jour continue des montants est plus facile et n'entraîne pas de bonds, comme cela peut être le cas avec des groupes cible de compositions formées différemment. Des changements dans le comportement de consommation (p. ex. le passage de la téléphonie fixe à la téléphonie mobile) sont saisis « automatiquement » lorsque les catégories de dépenses sont définies plus largement.

En revanche, une critique largement répandue à l'encontre du procédé statistique (approche axée sur les dépenses) porte sur le fait que le comportement de consommation ne permet pas de conclure de manière fiable aux besoins minimaux. Tenir pour acquis que les groupes de population aux faibles revenus disposent de moyens financiers suffisants pour couvrir leur minimum vital social n'ose être présumé. En littérature est également débattu le problème de la circularité : ainsi, en déterminant les ménages à faible revenu (choix du groupe de référence), certaines présomptions quant aux moyens financiers nécessaires pour assurer le minimum vital social doivent déjà exister. Lorsque des ménages trop bien lotis sont inclus, le budget de référence est trop élevé, dans le cas contraire, il est trop bas. La définition de la ligne de démarcation (10%, 15% ou 20% des ménages aux revenus les plus faibles) ne relève pas d'une décision scientifique, mais d'une décision politique.

Par ailleurs, des **difficultés méthodologiques** du calcul sont mentionnées. Elles concernent la prise en compte de dépenses pour des biens de consommation durables qui ne sont effectuées que sporadiquement, la définition du groupe de référence ainsi que le choix des échelles d'équivalence qui permettent de comparer des ménages de tailles différentes.

Pour les budgets « entièrement spécifiés » élaborés dans des procédures normatives, est mentionné comme inconvénient, en dehors de la reproductibilité difficile, le travail énorme et la multitude de décisions normatives.

Documentation et appréciation scientifique des calculs pour le forfait d'entretien CSIAS

Le procédé des études présentes (Gerfin 2004, OFS 2014) relatives au calcul du forfait pour l'entretien CSIAS a été - sur fond de l'analyse de la littérature - documenté et soumis à une appréciation critique. Les deux études adoptent une démarche largement analogue. Sur la base de cette analyse ainsi que sur l'Enquête sur le budget des ménages (EBM) des années de 2009-2014 une propre mise à jour du forfait pour l'entretien a été effectuée.

D'un point de vue scientifique, il n'y fondamentalement pas de raison urgente de modifier l'approche de l'analyse. Le fait que l'analyse soit axée sur les dépenses ne se répercute pas sur le résultat, ni dans un sens ni dans un autre. En Suisse, le passage à l'approche axée sur les dépenses était fortement motivé par l'espoir de dépolitiser la discussion en utilisant une valeur appuyée sur la réalité des ménages à faibles revenus et de tenir compte de la crainte que les bénéficiaires de l'aide sociale disposent de moyens plus importants que les autres ménages autour du minimum vital. Avec le mode de calcul utilisé, ce risque peut être exclu. Cette objectivation n'est pourtant pas entièrement traduite dans la discussion politique.

En dépit de la statistique, les résultats des modèles de calcul restent dépendants de présuppositions, de définitions et de la manière de gérer les difficultés méthodologiques résultant de la source de donnée utilisée :

Difficultés méthodologiques: L'EBM ne fournit pas de données sur la fortune à disposition; or, la fortune se répercute sur le comportement en matière de dépenses. Des biens de consommation durables (voiture, meubles) sont difficiles à saisir dans une enquête sur le budget des ménages. Un nombre réduit de cas entraîne une certaine inexactitude des estimations. Il s'agit dès lors d'éviter un raisonnement circulaire concluant d'une obtention existante de prestations sociales à hauteur de l'aide sociale.

Panier d'achat: Il reflète bien le forfait pour l'entretien défini dans les normes CSIAS. Un problème réside dans le fait qu'en raison de l'exclusion de la voiture – qui n'est pas reconnue comme besoin de base par l'aide sociale -, les frais de mobilité en cas d'utilisation exclusive des transports publics et du vélo sont fortement sous-estimés.

Groupe de référence: La référence aux 10% des revenus les plus faibles définie par la CSIAS est restrictive et elle correspond à la valeur la plus basse mentionnée dans la littérature internationale. L'étude Gerfin, 2004 a dans ce groupe de référence exclu les ménages bénéficiaires de prestations sociales (raisonnement circulaire), ceux qui réalisent une partie de leur fortune ainsi que les indépendants (données salariales incertaines) de l'analyse afin de tenir compte des craintes mentionnées d'un point de vue méthodologique. L'étude OFS 2014 en revanche inclue pratiquement tous les ménages en âge de travailler afin d'assurer un nombre suffisant de cas. En vue de l'estimation mise à jour effectuée ici, il a été décidé, de concert avec la CSIAS et l'Office

fédéral de la statistique (OFS), de recourir à un bassin de 6 années de l'EBM (2006-2014) afin de disposer d'un nombre suffisant de cas pour une estimation différenciée. De cette manière, le choix des ménages de l'étude Gerfin a pu être repris. Cet apurement de détail n'a que très peu modifié le niveau du forfait pour l'entretien.

Echelles d'équivalence: Ces valeurs de conversion censées assurer un niveau de vie identique de ménages de tailles différentes ont été comparées entre l'aide sociale, les prestations complémentaires, le minimum vital au sens du droit des poursuites et l'échelle OCDE modifiée utilisée le plus souvent dans la recherche en matière de pauvreté. Les valeurs utilisées par la CSIAS correspondent dans une large mesure aux échelles de conversion courantes et ne semblent donc pas poser problème.

Illustration du forfait pour l'entretien de l'aide sociale

Le montant moyen dépensé par un ménage d'une seule personne des 10% de revenus les plus faibles pour le **panier du forfait pour l'entretien CSIAS** s'élève à **1082 CHF** selon l'estimation mise à jour de la présente étude (EBM 2009 – 2014). Il est pratiquement inchangé par rapport à l'étude OFS et il **dépasse de manière statistiquement significative le montant CSIAS en vigueur de 986 CHF**. Avec 36% (voire 48% pour les couples avec des enfants), la nourriture, les boissons et le tabac représentent le poste le plus important. Or, le forfait pour l'entretien doit également suffire pour les vêtements et les chaussures, l'énergie (sans charges de logement), l'entretien courant du ménage et les soins personnels, les médicaments achetés sans ordonnance et les articles d'hygiène, les frais de transport, la communication à distance, l'internet, la concession radio/TV, les loisirs, le sport, la culture et le divertissement ainsi que pour d'autres achats tels que de petits cadeaux.

Les dépenses potentiellement prises en charge par l'aide sociale sont en dehors du forfait pour l'entretien, les frais de logement et les frais de santé. Ces frais s'élèvent à un montant plus élevé que le forfait pour l'entretien. En effet, les loyers et les primes de caisse-maladie en hausse sont l'une des causes majeures de l'augmentation des dépenses par cas de l'aide sociale.

En dehors de ces frais, même les 10% de ménages aux revenus les plus faibles doivent en réalité faire face à **des dépenses** non négligeables **hors du budget de l'aide sociale**. Un problème non chiffrable en détail est celui des frais de logement supérieurs aux loyers maximaux couverts par l'aide sociale. Souvent, ces dépenses ne peuvent être évitées à court terme, avant qu'un logement plus avantageux ne soit trouvé. Par ailleurs, il n'est pas forcément facile pour les bénéficiaires de l'aide sociale de trouver un logement avantageux.

Même si l'on ne tient pas compte de ces frais de logement non couverts, les dépenses moyennes non contenues dans le budget d'aide sociale du groupe de référence sont presque aussi élevées que le montant du forfait pour l'entretien. Le poste le plus important est représenté par les impôts – ceci également du fait que ce n'est que dans une petite minorité de cantons que le minimum vital est systématiquement exonéré d'impôts. S'y ajoutent les dettes alimentaires ainsi que les frais de transport non pris en compte, notamment pour les déplacements en voiture qui ne sont pas couverts par l'aide sociale.

Au niveau du forfait pour l'entretien, le **comportement en matière de dépenses** des ménages faisant partie des 10% aux revenus les plus faibles se distingue relativement peu de celui des autres groupes de revenu. En moyenne générale, les ménages d'une personne dépensent 350 CHF de plus pour ce panier d'achat. La faible différence indique que la définition ne contient effectivement que les besoins de base et pratiquement pas de dépenses qui correspondent à des besoins de luxe de

quelque genre que ce soit. Les différences sont plus grandes pour d'autres postes du budget, notamment pour le logement ainsi que les dépenses en dehors du budget d'aide sociale.

Réexamen axé sur les besoins

Le forfait pour l'entretien CSIAS couvre-t-il également d'un point de vue normatif le minimum indispensable à une vie en dignité? Dans le cadre de cette étude, il n'a pas été possible d'effectuer à un procédé normatif de grande envergure, comme d'usage dans la littérature internationale. À la place, l'étude utilise les valeurs de référence disponibles en Suisse. Dans un premier temps, le montant total du forfait pour l'entretien CSIAS a été comparé au niveau des prestations complémentaires à l'AVS/AI ainsi qu'au minimum vital au sens du droit des poursuites. Il est dans tous les cas inférieur aux valeurs correspondantes des deux autres systèmes.

Puis, le forfait pour l'entretien CSIAS actuellement en vigueur a été, sur procédure normative se basant sur les besoins réels, comparé aux expériences et aux recommandations des centres de conseil en budgets et dettes. En raison de leur pratique de conseil, ces centres disposent d'un savoir très étendu sur ce dont les ménages au seuil du minimum vital nécessitent pour couvrir leurs besoins de base effectifs. Et ils s'appuient à leur tour partiellement sur des études axées sur les besoins, par exemple en ce qui concerne le coût minimal d'une alimentation saine.

La comparaison différenciée effectuée pour tous les postes du budget entre le forfait pour l'entretien CSIAS et les valeurs empiriques avec les recommandations des centres de conseil en budgets et dettes démontre que d'une manière générale, les valeurs concordent bien. Une importante différence réside dans le fait que le budget minimal utilisé par Budget-conseil Suisse ne sert que de base pour le conseil, qui lui n'est adapté qu'à des crises financières de courte durée qui peuvent être complétées dans chaque cas individuel. Ainsi, il ne tient pratiquement pas compte d'achats indispensables à moyen terme (par exemple un aspirateur, un sèche-cheveux etc.). Ce qui rend impossible l'utilisation d'une radio, d'une TV et de l'internet, les appareils correspondants n'étant pas à disposition.

Les budgets d'urgence qui en résultent sont légèrement inférieurs au forfait pour l'entretien CSIAS pour un ménage d'une seule personne, en revanche pour une famille avec deux enfants, ils sont un peu plus élevés. Le budget minimal de Budget-conseil Suisse sous-estime les dépenses réelles pour l'électricité et le gaz. En comparaison de ce budget minimal, les moyens disponibles dans le forfait pour l'entretien CSIAS pour les frais de transport sont nettement trop faibles et les moyens disponibles pour la nourriture et les boissons sont calculés au plus juste.

Conséquences de réductions du forfait pour l'entretien

Le forfait pour l'entretien CSIAS se basant sur les 10% des revenus les plus faibles est déjà très restrictif en comparaison internationale. Et, comme il a été mentionné, il est actuellement de manière significative inférieur à la base de référence des revenus les plus faibles.

Afin de pouvoir évaluer les conséquences de réductions supplémentaires, il faut d'abord identifier les postes dans lesquels les ménages peuvent éventuellement faire des coupes. Car, ceci n'est pas possible pour tous les postes, tels que par exemple les redevances radio-TV. Les dépenses ayant un caractère de coûts fixes peuvent déjà représenter un problème au sein du forfait pour l'entretien CSIAS, du fait que l'analyse statistique partant d'une moyenne des frais peut aboutir à des montants trop faibles lorsqu'une dépense ne concerne pas l'ensemble des ménages. Ainsi par exemple, pour un abonnement demi-tarif, la valeur effective peut être nettement inférieure au prix que celui-ci coûte effectivement. D'autres facteurs, tels que de grandes pointures de chaussures et des tailles de

vêtements, non disponible dans les magasins de seconde main, peuvent générer des difficultés financières du fait que la structure des dépenses ne correspondent pas à la moyenne.

S'y ajoutent en particulier des dépenses fixes à court terme à assumer, lesquelles ne sont pas comprises dans le budget d'aide sociale tels que des impôts, des pensions alimentaires, des taxes d'exemption de l'obligation de servir, des primes d'assurances qui ne peuvent être résiliées immédiatement ou encore des frais de logement supérieurs aux loyers maximaux couverts par l'aide sociale.

Plus le nombre de telles dépenses non réductibles, ou du moins pas à court terme, est élevé, plus les coupes dans d'autres domaines doivent être importantes, ce qui a pour conséquences que dans ces domaines, les besoins vitaux sont encore moins couverts. Sans parler du risque que les ménages concernés s'endettent de plus en plus, ayant ainsi des difficultés supplémentaires à atteindre une vie financièrement autonome.

Les entretiens avec les expert/es du terrain des centres de conseil en budgets et dettes font ressortir que les coupes sans conséquences personnelles graves sont pratiquement impossibles à moins qu'il y ait, grâce à la proximité de la frontière, la possibilité d'acheter nettement moins cher à l'étranger ou qu'une bonne infrastructure d'offres pour les nécessiteux (p. ex. épiceries Caritas) soit à disposition. Ce qui loin d'être le cas partout.

Selon les expert/es du terrain interviewés, des coupes plus importantes portent atteinte à la santé en raison d'une mauvaise alimentation dont l'obésité en est un premier signe. Le port de vêtements et chaussures usées et ne convenant plus, amoindrit les chances sur le marché du travail et, d'une manière générale, nuit dans les contacts quotidiens. Les mêmes effets sont comparables lorsqu'il y a une restriction consistante aux possibilités de loisirs. Il en résulte une perte de l'estime de soi et une stigmatisation. L'accès à l'information (portant sur des offres de consommation avantageuses et sur le marché de l'emploi, fournie par internet ou les journaux) et l'entretien des contacts sociaux seraient remis en cause. Tout ceci, loin d'améliorer les chances de sortir de crises, serait au contraire lié à un fardeau supplémentaire. Et, tout spécialement les enfants privés de la possibilité de pratiquer un hobby ou de participer comme les autres à des activités de loisirs sont freinés dans leur développement.

En résumé: Les analyses de la présente étude ne fournissent pas de résultats qui indiqueraient un potentiel d'économie du forfait pour l'entretien CSIAS. Au contraire, le montant de celui-ci correspond dans une large mesure aux besoins vitaux minimaux selon l'expérience des centres de conseil en budgets. Dans le cas des frais réels des transports publics, on constate même une sous-estimation évidente. Plus de réductions du forfait pour l'entretien entraîneraient dès lors des privations considérables pouvant avoir de graves conséquences à long terme, par exemple des problèmes de santé en raison d'une alimentation non équilibrée (également des enfants concernés). Un surendettement constitue lui aussi un obstacle à la sortie de la pauvreté. Des habits inadéquats renforcent l'exclusion et la stigmatisation. Un manque de mobilité de base et le nonaccès à l'internet se répercutent de manière contre-productive sur la recherche d'offres avantageuses et d'un emploi.