

## Révision des normes CSIAS et défis pour l'aide sociale

*Dossier préparé par Dorothee Guggisberg, secrétaire générale de la CSIAS*

*Décembre 2015*

**Avertissement** : Le contenu des «dossiers du mois»  
de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

**20  
ans**

*Pour fêter ses 20 ans, l'Artias publie cette année une série de dossiers du mois « regard devant-regard derrière ». Nous avons sélectionné quelques thèmes qui avaient fait l'objet d'un dossier du mois entre 2004 et 2006 et avons demandé à leurs auteurs de reprendre le sujet, dix ans plus tard, de manière à mettre en lumière l'évolution, du discours, des faits concrets, du contexte.*

*Le dossier d'octobre 2004 [«Révision partielle des normes CSIAS : enjeux et résultats»](#) termine cette série « spécial 20 ans ».*

## RESUME

Les normes CSIAS relatives au calcul de l'aide sociale seront partiellement révisées au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Dans le cadre d'une première étape, les montants en faveur des familles nombreuses et des jeunes adultes sont réduits et les possibilités de sanctions sont durcies. Ces mesures répondent en premier lieu à des exigences politiques. Mais si l'on veut que l'aide sociale soit déchargée et développée à long terme, il s'agit également de lutter de manière ciblée contre les causes de la pauvreté et de chercher des solutions sur le plan de la politique sociale. Ainsi, il faut par exemple mettre en place des mesures en faveur des familles à faible revenu, investir davantage dans la formation des bénéficiaires de l'aide sociale et promouvoir l'insertion professionnelle des personnes faiblement qualifiées.



## **1. Les normes CSIAS offrent un cadre national**

Dans sa fonction d'association professionnelle nationale, la Conférence suisse des institutions d'action sociale édite les normes<sup>1</sup> relatives à la conception et au calcul de l'aide sociale. Celles-ci remplissent un vide réglementaire qui existe depuis 1905: jusqu'à ce jour, la Suisse ne connaît ni loi cadre sur le plan national ni concordat intercantonal sur l'harmonisation de l'aide sociale. C'est pour cette raison qu'au fil des décennies, les normes CSIAS sont devenues la référence centrale tant pour les autorités cantonales et communales que pour les tribunaux et qu'elles fournissent un cadre uniformisé sur le plan national. Cette harmonisation minimale est indispensable pour empêcher une compétition négative néfaste entre les cantons et entre les communes et pour assurer l'égalité de droit aux bénéficiaires de l'aide sociale. En même temps, les normes accordent aux autorités locales des marges individuelles d'appréciation et de manœuvre leur permettant de tenir compte des circonstances spécifiques. Les différences régionales et locales sont une réalité en Suisse et elles sont tout à fait reconnues et admises dans le cadre des recommandations des normes CSIAS. Mais cela implique également que les normes CSIAS doivent répondre à la double exigence de l'harmonisation et de l'autonomie et qu'en raison des exigences contradictoires, elles font régulièrement l'objet d'un processus de négociation politique et sociale.

La dernière révision totale des normes CSIAS remonte à 2005. A ce moment-là, le forfait pour l'entretien a été réduit de 7% et en contrepartie, les prestations à caractère incitatif ont été introduites, notamment la franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (FR), le supplément d'intégration (SI) et le supplément minimal d'intégration (SMI). Depuis, certaines conditions cadre sociales et économiques ont changé et la discussion professionnelle s'est enrichie des expériences faites avec les nouvelles réglementations. Au terme de dix ans, le moment était venu de réexaminer les normes et de les adapter aux nouvelles données.

## **2. La première étape de la révision des normes est achevée**

Cette révision a été initiée début 2015 et elle est divisée en deux étapes. En septembre 2015, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), qui a dorénavant la responsabilité d'édicter les normes, a approuvé les premières modifications et recommandé aux cantons de mettre celles-ci en place au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les révisions majeures portent sur les réductions des prestations en faveur des jeunes adultes et des familles nombreuses, le durcissement des possibilités de sanctions et des modifications du système des incitations (voir encadré). En même temps, la CDAS a décidé d'une deuxième étape de réformes dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

---

<sup>1</sup> [Normes CSIAS](#)

## Révision des normes CSIAS

### Première étape: modifications au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>2</sup>

- **Familles nombreuses:** le forfait pour l'entretien en faveur des familles nombreuses dès 6 personnes est réduit de 76 francs par personne et par mois. La sixième personne et les suivantes toucheront donc un forfait mensuel de 200 francs.
- **Jeunes adultes:** le forfait pour l'entretien en faveur des jeunes adultes vivant dans leur propre ménage qui ne sont pas en formation et qui ne travaillent pas est réduit de 20% pour passer de 986 francs à 798 francs.
- **Sanctions:** en cas de violations graves des règles, le forfait pour l'entretien pourra désormais être réduit jusqu'à 30% (auparavant, jusqu'à 15%). La nouvelle fourchette en matière de sanctions va de 5 à 30%.
- **Système des incitations:** la franchise sur les revenus provenant d'une activité lucrative est maintenue. Le supplément minimal d'intégration (SMI) est supprimé et intégré dans le supplément d'intégration.

### Deuxième étape: réglementations prévues au 1<sup>er</sup> janvier 2017

- Réexamen des prestations circonstanciées
- Recommandations destinées à diminuer les effets de seuil
- Délimitation entre aide sociale et aide d'urgence
- Recommandations en matière de loyers
- Recommandations concernant l'insertion professionnelle des mères

Début 2015, la CDAS et la CSIAS sont convenues que les normes CSIAS seraient dorénavant adoptées par la CDAS. Cela permet de renforcer la légitimation politique des normes et de faire une séparation plus nette entre responsabilité professionnelle et responsabilité politique en matière de normes d'aide sociale. Les nouvelles réglementations ne changent rien au caractère de recommandations des normes. Les cantons ne sont toujours pas obligés de les reprendre dans leurs lois d'aide sociale. En se chargeant d'édicter les normes, la CDAS a toutefois aussi une responsabilité à cet égard. En effet, la CDAS a ainsi signalé que les cantons sont disposés à s'engager en faveur d'un caractère plus contraignant des normes et à continuer à assurer une harmonisation minimale des prestations de soutien. S'il devait être impossible de mettre en place un standard d'aide sociale commun, la Confédération devrait intervenir à moyen terme en édictant de son côté des normes permettant d'harmoniser l'aide sociale. Cette position est également partagée par le Conseil fédéral qui estime que le manque de caractère contraignant des normes CSIAS «*n'est plus de mise*» et qui attend que «*eu égard de l'importance de l'aide sociale, les cantons assument leur responsabilité en se fixant eux-mêmes un cadre contraignant en la matière*».<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Modifications détaillées au 1<sup>er</sup> janvier 2016

<sup>3</sup> Rapport du Conseil fédéral sur l'aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources du 25 février 2015, p. 59 s.

### 3. Historique du processus de révision

Au cours de ces deux dernières années, l'aide sociale a fait l'objet de violentes attaques de différentes parts. La CSIAS et les normes CSIAS ont été fortement critiquées: les prestations de soutien seraient trop élevées, les sanctions trop faibles, les marges de manœuvre des autorités trop restreintes et l'aide sociale trop attractive. La critique était nettement plus prononcée en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. Cela pourrait s'expliquer par le fait que dans quelques cantons romands, l'aide sociale relève de la compétence exclusive des cantons.<sup>4</sup> Des cas choquants isolés ont suscité l'indignation médiatique. Certaines communes ont quitté la CSIAS et de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées.

En entreprenant les efforts de réforme, la CSIAS a donné suite à ces critiques et a initié une discussion ouverte. En même temps, elle tenait à dépassionner le débat fortement politisé et médiatisé. Fondamentalement, l'aide sociale fonctionnait bien, mais on constatait un besoin de réforme qui suggérait un développement professionnel ultérieur de l'aide sociale. A cet effet, la CSIAS a commandé début 2014 deux études scientifiques. D'une part, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a examiné si le montant du forfait pour l'entretien correspondait toujours au comportement de consommation des 10% des ménages suisses aux revenus les plus faibles et s'il se situait donc encore dans le cadre visé en 2005. Il est à noter que ce calcul n'intègre pas l'ensemble des biens consommés par les ménages aux revenus les plus faibles. Le coût de voitures ou de vacances par exemple n'est pas pris en compte dans le panier type de la CSIAS. L'étude<sup>5</sup> montre que le forfait en faveur des ménages d'une seule personne ou de deux personnes est actuellement trop bas. Une deuxième étude<sup>6</sup> a analysé l'application et l'effet des prestations à caractère incitatif. Cette analyse arrive à la conclusion que les incitations sont un instrument de récompense des efforts et de sanction d'un manque de coopération largement accepté dans les cantons et que les incitations sont appliquées de manière très différenciée. En revanche, l'effet des prestations à caractère incitatif n'a pas pu être jugé de manière claire, puisqu'il dépend dans une large mesure des conditions cadre telles que l'offre d'emploi réellement existante et les ressources des personnes concernées. Dans l'ensemble, les résultats des deux études font ressortir que l'interaction entre les prestations sous condition de ressources et les éléments incitatifs fonctionne bien et qu'une transformation fondamentale de l'aide sociale n'est pas indiquée.

Au printemps 2015, la CSIAS a organisé une consultation<sup>7</sup> auprès des membres de l'association pour déterminer les besoins de réforme du point de vue du terrain et pour élaborer ensuite les propositions d'adaptation des normes. La consultation, à laquelle la majorité des membres a participé, montre un tableau uniforme sur de nombreux points, mais pas sur tous. Alors que par exemple l'approbation de la FR et du SI est nette, les opinions concernant le SMI ont été plus partagées. Les prestations circonstanciées (PCi) ont été pratiquement incontestées dans la consultation. En revanche, l'augmentation du forfait pour l'entretien en faveur des

---

<sup>4</sup> [Fiche d'information CSIAS: Compensation des charges](#)

<sup>5</sup> [Office fédéral de la statistique \(2014\). Forfait CSIAS pour l'entretien – calcul actualisé](#)

<sup>6</sup> [Bureau BASS \(2014\). Evaluation des prestations à caractère incitatif selon normes CSIAS](#)

<sup>7</sup> [Consultation sur la réforme des normes CSIAS \(2015\): Analyse des résultats du sondage et recommandations](#)

personnes seules et des petits ménages était condamnée d'avance, bien que l'étude, sous un angle purement scientifique, l'ait suggérée.

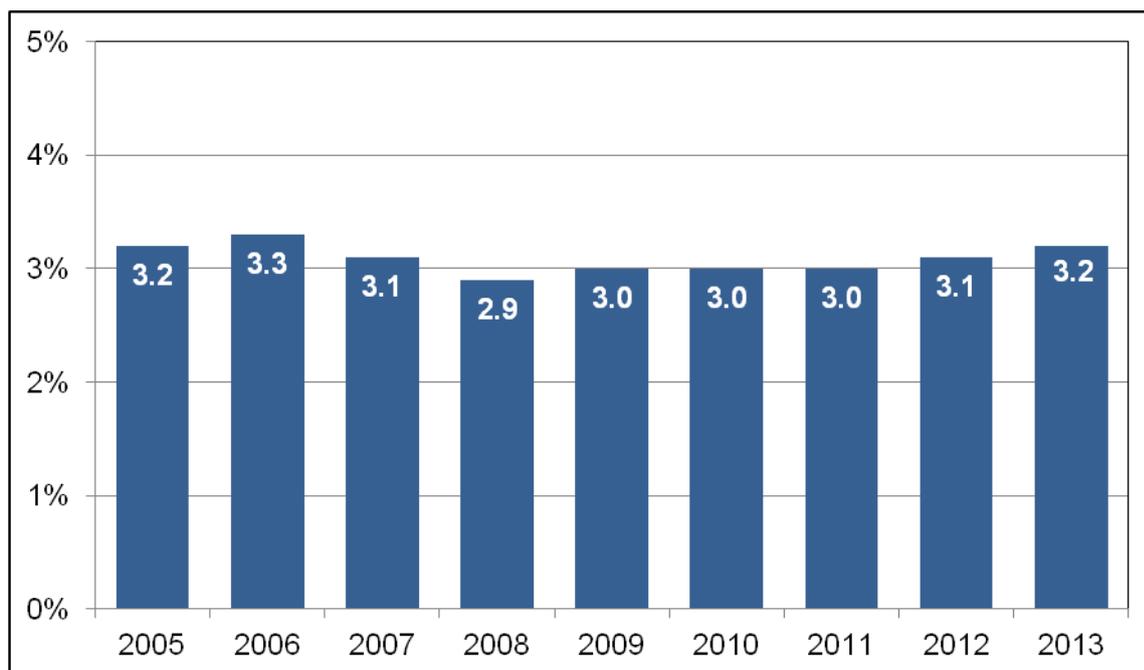
L'élaboration des normes demande des compromis - ce n'est pas nouveau. Depuis toujours, les différents échelons étatiques, les professionnel-les du terrain ainsi que d'autres acteurs sont associés à l'élaboration des normes. C'est décisif pour assurer que les normes soient applicables dans la pratique et qu'elles tiennent compte de manière appropriée des besoins différents de la ville et de la campagne ainsi que des cantons. En même temps, cette façon de faire contribue à l'acceptation du corpus réglementaire. Il fallait donc trouver aussi un consensus lors de la révision actuelle. La discussion au sein de l'association a été intense et controversée. En effet, les réductions décidées touchent les personnes socialement les plus faibles, ce qui doit sans doute être regardé d'un œil critique. Ces personnes obtiennent de l'aide du fait qu'elles en ont réellement besoin et qu'elles contribuent dans le cadre de leurs possibilités à surmonter ou à atténuer leur situation de détresse. En outre, une personne soutenue sur trois est un enfant. Compte tenu de la critique politique et médiatique violente à l'encontre de l'aide sociale, le résultat de la première étape de révision peut toutefois être considéré comme positif. La révision doit également être évaluée sous l'angle du risque d'une érosion de l'aide sociale qu'elle a permis d'éviter. Mais surtout, elle n'a pas touché au concept du minimal vital social qui sera encore maintenu à l'avenir. Pour la CSIAS, ce point n'était négociable à aucun moment. Il ne s'agit pas seulement d'assurer la survie physique des bénéficiaires de l'aide sociale, mais également de leur permettre une participation à la vie sociale et professionnelle. Les personnes qui restent intégrées ont de meilleures chances de reprendre pied et de s'en sortir sans aide sociale. Un autre résultat positif est le fait que pour la grande majorité des personnes soutenues, le montant du forfait pour l'entretien reste inchangé et que les réformes initiées continuent à assurer une harmonisation minimale sur le plan national.

#### **4. L'aide sociale – lieu d'atterrissage des problèmes non résolus**

On ne peut pas s'attendre à ce que la pression exercée sur l'aide sociale disparaisse complètement suite à la révision. C'est notamment l'augmentation des coûts d'aide sociale qui peut donner lieu à d'autres attaques politiques et médiatiques dans les cantons au sein desquels la compensation des charges est peu développée. La charge de certaines communes est sans doute considérable. Si pour les cantons et les communes, la révision aboutira à certaines économies, il faut néanmoins noter que globalement, les possibilités de régler les coûts d'aide sociale sur le plan des prestations sont limitées.

La discussion publique néglige souvent le fait que si le nombre de cas augmente parallèlement à l'évolution démographique, le taux d'aide sociale en Suisse est néanmoins resté étonnamment stable au cours de ces dernières années, se situant en moyenne nationale à quelque 3%. A noter toutefois les différences régionales considérables: dans les grandes villes et en Suisse romande, le taux d'aide sociale est parfois nettement supérieur à la moyenne nationale.

## Taux d'aide sociale constant en Suisse



Source: OFS, *Statistique de l'aide sociale 2013*

N'oublions pas que globalement, l'aide sociale est peu coûteuse et efficace. Moins de 2% des dépenses globales destinées à la protection sociale en Suisse sont consacrées à l'aide sociale. Avec cette proportion relativement modeste, celle-ci couvre le minimum vital de plus de 250'000 personnes en Suisse. A titre de comparaison: le coût annuel de l'aide sociale – un peu plus de 2 milliards de francs – correspond à la moitié environ des dépenses consacrées à la réduction des primes de caisse maladie. C'est également et particulièrement sous cet angle que la critique parfois virulente à l'encontre de l'aide sociale doit être relativisée.

Un bon fonctionnement de l'aide sociale sera encore plus important à l'avenir. Car bien que la Suisse dispose d'un système de protection sociale bien développé, l'aide sociale est appelée de plus en plus souvent à combler certaines lacunes de l'Etat social et à prendre en charge des problèmes sociaux non résolus. Ainsi par exemple, les révisions des assurances chômage et invalidité, réalisées sous la pression politique de l'austérité, ont perdu de leur capacité à couvrir les besoins des assurés. Ces systèmes étant situés en amont de l'aide sociale, celle-ci est de plus en plus souvent sollicitée lorsque les prestations de ces assurances sont réduites ou supprimées. Ce sont notamment les différentes révisions de l'AI qui ont fait que le nombre des bénéficiaires de longue durée dans l'aide sociale augmente ou que des client-es de l'aide sociale renoncent d'emblée à demander une rente AI. La diminution de moitié du nombre de nouvelles rentes AI depuis 2003 a laissé des traces dans l'aide sociale en transférant des coûts de l'échelon fédéral aux échelons cantonal et surtout communal.

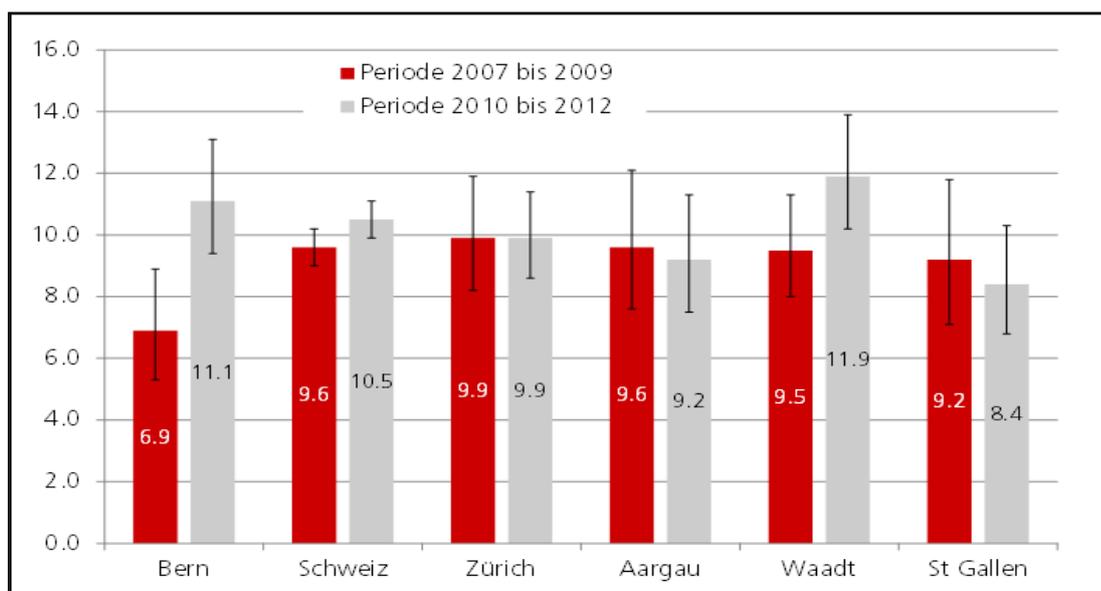
Par ailleurs, l'aide sociale est fortement confrontée aux incidences des mutations économiques et elle est de plus en plus souvent appelée à prendre en charge des risques sociaux non assurés. Elle est notamment sollicitée par l'augmentation du nombre de divorces et de foyers monoparentaux. Dans les grandes villes par exemple, plus de 20% des foyers monoparentaux ont besoin d'être soutenus par l'aide sociale. En ville de Bienne, c'est le cas de près d'une personne sur deux ayant

seule des enfants à charge<sup>8</sup>. Par ailleurs, les enfants et les adolescents mineurs forment le plus grand groupe de personnes soutenues, ils représentent près d'un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale. Cela montre clairement qu'en Suisse, les enfants sont un risque de pauvreté considérable et que les mécanismes permettant de décharger les familles à faibles revenus sont encore trop peu répandus.

En outre, plus de la moitié des adultes soutenus par l'aide sociale ne dispose pas de qualifications professionnelles. Alors que le nombre de places pour les demandeurs d'emploi non qualifiés est en régression, l'économie cherche de plus en plus des professionnel-les formé-es. Ainsi, les personnes soutenues par l'aide sociale ne répondent souvent pas aux exigences du marché du travail. Sur le plan national, le taux de chômage des personnes sans qualification professionnelle est d'ores et déjà supérieur à 10%<sup>9</sup>. Ce qui place l'aide sociale devant des problèmes pratiquement impossibles à résoudre sur le plan du travail social. Lorsque l'absence de qualifications professionnelles se double de déficits de santé et linguistiques ou d'un âge avancé, une insertion durable de la personne concernée dans le premier marché du travail est souvent quasiment impossible. Par la suite, les relations de travail temporaires, en règle générale précaires, des personnes soutenues et le travail sur appel augmentent.

Ainsi, le fossé entre l'exigence sociale que les personnes soutenues travaillent et la réalité du marché du travail se creuse de plus en plus. Sans mesures de qualification supplémentaires, ce problème ne pourra pas être résolu. Il s'agit dès lors de faire des investissements dans l'encouragement des compétences de base et d'augmenter les fonds publics destinés à la formation professionnelle des personnes à l'aide sociale. En raison de l'immigration d'un grand nombre de requérants d'asile aux qualifications professionnelles faibles, cette thématique prendra encore plus d'ampleur au cours de ces prochaines années. Des programmes rapidement efficaces d'insertion professionnelle des personnes peu qualifiées sont dès lors indispensables.

### Taux de chômage des personnes faiblement qualifiées (de 15 à 64 ans) dans des cantons choisis et en Suisse (Source: Bureau BASS, Berne 2014, données SAKE/BFS)



<sup>8</sup> [Initiative des villes \(2014\): Kennzahlenbericht zur Sozialhilfe in Schweizer Städten \(en allemand\)](#)

<sup>9</sup> Voir à ce sujet la statistique de chômage de l'Office fédéral de la statistique. Le taux de chômage établi par le seco, nettement inférieur, ne reflète pas le taux de chômage élevé des personnes faiblement qualifiées, notamment du fait que celui-ci ne recense plus les personnes en fin de droit.

## 5. Réflexions finales – lutte contre la pauvreté et protection des droits fondamentaux

Les mesures sur le plan des prestations décidées par la CDAS dans le cadre de la révision des normes n'ont finalement pas de répercussions sur les causes de la pauvreté elles-mêmes. Une lutte efficace contre la pauvreté n'est possible que si l'on s'attaque aux raisons de l'indigence. Il s'agit donc par exemple d'introduire des prestations complémentaires pour familles<sup>10</sup> dans tous les cantons, d'investir davantage dans la formation et, surtout, d'améliorer l'accès des chômeurs de longue durée et des personnes peu qualifiées au marché du travail.

Les cantons ne sont pas les seuls à devoir faire des efforts pour diminuer les risques de pauvreté. C'est également à la Confédération d'assumer plus de responsabilité en matière de lutte active contre la pauvreté. Sur le plan fédéral, il existe un potentiel considérable de résolution de problèmes qui n'est pas encore exploité. Ainsi, la Confédération aurait dès aujourd'hui la possibilité d'encourager des projets en faveur des chômeurs de longue durée en fin de droit et d'octroyer à ces personnes des prestations supplémentaires. Cette compétence fédérale est cependant restée inutilisée à ce jour. C'est également dans le domaine de l'asile - qui revêt une grande importance pour l'aide sociale - que la Confédération, en collaboration avec les cantons, doit multiplier ses efforts visant à insérer les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire rapidement dans le marché de travail afin que ceux-ci n'aient pas besoin d'être soutenus sur la durée par des prestations d'aide sociale.

Avec la révision des normes, l'aide sociale va dans le sens exigé par la politique. Les modifications décidées entraînent certes une réduction de certaines prestations d'aide sociale, mais dans l'ensemble, elles sont admissibles sous l'angle de la politique sociale. L'essentiel, c'est que le minimum vital social soit maintenu et qu'une harmonisation minimale du forfait pour l'entretien à l'aide sociale soit assurée sur le plan national. Les réductions décidées entraîneront quelques économies pour les cantons et les communes et elles renforceront notamment la pression exercée sur les jeunes adultes pour qu'ils s'insèrent sur le marché du travail. Dans le contexte des réductions de prestations et des possibilités de sanctions élargies, il s'agit de prêter une attention encore plus grande à la protection des droits fondamentaux. Une existence dans la dignité et l'approvisionnement en biens vitaux doivent être garantis à tout le monde à tout moment. La proportionnalité de l'ensemble des mesures doit être examinée avec le plus grand soin.

L'aide sociale ne peut résoudre à elle seule le problème de la pauvreté. Il faut que la Confédération, les cantons et les communes fassent des efforts coordonnés et ciblés qui s'attaquent non seulement aux prestations en faveur des individus, mais aux causes sociales et économiques de la pauvreté.

Plus d'informations sur le web:

[CSIAS](#)

[Normes CSIAS](#)

[Processus de révision](#)

---

<sup>10</sup> [SKOS \(2011\): Modèle de prestations complémentaires pour familles](#)