

La situation matérielle des enfants et des jeunes à l'aide sociale

Rapport final

L'étude a été élaborée pour la Charte Aide Sociale Suisse

sur mandat de
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS
Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS
Union des villes suisses UVS et Initiative des villes pour la politique sociale
Ville de Zurich
Commission fédérale des migrations CFM

avec le soutien financier de
l'Office fédéral des assurances sociales OFAS

Dominic Höglinger, Caroline Heusser, Patrice Sager (BASS)
avec la collaboration de Pascal Coullery (BFH), Gülcan Akkaya et Peter Mösch (HSLU)

Berne, 30 septembre 2024 (v 1.4)

Résumé

La présente étude met en lumière la situation matérielle des enfants et des jeunes mineurs dans l'aide sociale. Elle se penche sur la question de l'adéquation des prestations octroyées pour garantir la couverture du minimum vital social des enfants touchés par la pauvreté et de leurs familles, et vise à déterminer si les besoins spécifiques des enfants sont suffisamment couverts, notamment dans les domaines particulièrement importants pour le développement de l'enfant que sont l'éducation et la participation sociale.

L'étude aborde cette question dans une perspective combinée, à la fois sociologique et juridique. Elle est centrée essentiellement sur l'aide sociale ordinaire (ASE), mais une digression traite également de la situation des enfants dans le cadre de l'aide sociale en matière d'asile.

Prévalence de la pauvreté chez les enfants en Suisse

Les enfants et les jeunes sont exposés à un risque de pauvreté supérieur à la moyenne. En 2022, en Suisse, 17,2 % des moins de 18 ans vivaient en dessous du seuil de risque de pauvreté (OFS SILC), ce qui correspond à environ 269 000 enfants. Ce taux est nettement plus élevé que chez les adultes en âge de travailler (12,7 %). Être à risque de pauvreté signifie disposer de revenus significativement inférieurs à ceux de la majorité de la population, et par conséquent être exposé à un risque d'exclusion sociale et à une situation d'insuffisance matérielle. Le seuil de risque de pauvreté est, au niveau de l'Union Européenne, fixé à 60 % de la médiane du revenu disponible équivalent.

Le risque de pauvreté des enfants dépend fortement de la configuration familiale : les ménages monoparentaux, les couples avec trois enfants ou plus et les familles avec de jeunes enfants présentent un risque accru. Les difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale ainsi que des besoins accrus jouent ici un rôle essentiel.

S'il vient s'y ajouter des facteurs généraux de risque de pauvreté chez les parents, tels qu'un faible niveau de formation ou un parcours migratoire, le risque de pauvreté du ménage, et donc des enfants, est encore augmenté.

Les conséquences négatives de la pauvreté des enfants

La pauvreté matérielle représente un risque sérieux pour le développement des enfants. Les conséquences négatives de la pauvreté s'observent dans tous les domaines de la vie : chances réduites en matière d'éducation, en particulier un accès plus difficile à l'enseignement post-obligatoire, santé physique et mentale moins bonne, participation sociale limitée (activités de loisirs organisées, relations avec les pairs), conditions de logement défavorables et exiguës et possibilités restreintes d'activités familiales.

La pauvreté des enfants n'entraîne pas seulement une grande détresse personnelle chez les individus concernés, elle s'accompagne également de coûts élevés pour la société. Par conséquent, les mesures de lutte contre la pauvreté des enfants et ses conséquences négatives peuvent aussi être justifiées d'un point de vue purement économique en tant qu'investissement à haut rendement sociétal.

Les enfants soutenus par l'aide sociale

Le risque de pauvreté accru chez les enfants se traduit également par un taux de dépendance à l'aide sociale plus élevé. En 2022, ce taux s'élevait à 4,8 % pour les moins de 18 ans, de loin la valeur la plus élevée de toutes les classes d'âge (OFS SAS). En chiffres absolus, cela correspond à environ 76 000 enfants soutenus par l'aide sociale ordinaire (sans l'aide sociale du domaine de l'asile et des réfugiés). Chez les jeunes adultes de 18 à 25 ans, le taux d'aide sociale tombe déjà à 3,5 %, et il continue de baisser pour les classes d'âge supérieures. Si l'on considère la configuration des ménages, le taux d'aide sociale est le plus élevé chez les familles monoparentales

Résumé

(19,6 %), alors qu'il est inférieur à la moyenne chez les couples avec enfants (1,4 %).

Les spécialistes interrogés dans le cadre de l'étude soulignent l'importance, mais aussi la difficulté, de soulever la question des besoins des enfants de parents soutenus par l'aide sociale dans le contexte de l'aide personnelle (conseil et accompagnement), afin que ces besoins puissent être aussi pris en compte de manière appropriée dans le calcul des prestations. Ils sont également unanimes à estimer que les enfants de familles bénéficiaires de l'aide sociale subissent souvent des restrictions, notamment en matière de participation sociale, d'accès aux offres de soutien scolaire et de possibilités de formation.

Des études sur le non-recours à l'aide sociale à Bâle-Ville (Hübelin et al. 2023) montrent que les enfants sont plus que la moyenne affectés par le non-recours, et que l'on estime à près d'un tiers la part des enfants qui ont en principe droit à des prestations mais ne les perçoivent pas. Le non-recours empêche les prestations de l'aide sociale d'éviter ou de réduire les conséquences négatives de la pauvreté pour les enfants concernés.

L'ancrage constitutionnel et international du minimum vital social des enfants

Le minimum vital social des enfants est protégé par la Constitution et les traités internationaux. La Constitution fédérale et les accords tels que la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant reconnaissent les besoins particuliers de protection et de soutien des enfants. Ces normes fixent des limites inférieures qualitatives et des critères permettant d'évaluer l'adéquation des prestations d'aide sociale pour les enfants. Le respect de ces standards est essentiel pour minimiser les conséquences négatives de la pauvreté des enfants et pour permettre aux enfants concernés de participer sur un pied d'égalité à la vie de la société.

Comme le démontre la présente étude à plusieurs reprises, certaines dispositions légales et directives actuelles en matière d'aide sociale

posent problème au regard des engagements en faveur des droits de l'enfant ancrés dans la Constitution et les traités internationaux. De plus, ces derniers ne sont souvent pas suffisamment concrétisés dans le droit cantonal de l'aide sociale et sont parfois trop peu pris en compte dans la pratique des services sociaux, notamment par manque de connaissances professionnelles à ce sujet.

Le minimum vital dans l'aide sociale et le calcul du forfait pour l'entretien

L'objectif du minimum vital fixé dans les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) est, et a toujours été depuis leur première publication, d'assurer non seulement la survie physique, mais aussi la participation à la vie sociale et professionnelle, un minimum vital « social » : les montants de l'aide sociale doivent être calculés de manière à permettre « une existence modeste conformément à la dignité humaine et qui comprend la participation à la vie en société » (normes CSIAS).

Alors que les frais réels sont pris en charge pour le logement, la santé et les prestations circonstancielles (PCi) – dans des limites et selon des directives définies –, le forfait pour l'entretien (FE) est versé sous forme de forfait mensuel. Le montant de celui-ci est fondé sur les habitudes de consommation des ménages suisses à faible revenu. Pour le calculer, on se base sur les dépenses de consommation moyennes des 10 % des ménages d'une personne aux revenus les plus modestes selon l'enquête sur le budget des ménages (EBM) de l'Office fédéral de la statistique, en tenant compte d'un panier type limité de biens et de services appelé « panier type de la CSIAS ». Au 1^{er} janvier 2024, le FE pour un ménage d'une personne calculé selon cette méthode empirico-statistique s'élève à 1031 CHF.

Tableau 2 : montant mensuel du forfait pour l'entretien (FE) selon les normes CSIAS

Taille du ménage	Forfait pour l'entretien	Supplément	Coefficient échelle d'équivalence
1 personne	1031 CHF	-	1.00
2 personnes <i>p. ex. 1 parent et 1 enfant</i>	1577 CHF	+546 CHF	1.53 [+0.53]
3 personnes <i>p. ex. couple et 1 enfant</i>	1918 CHF	+341 CHF	1.86 [+0.33]
4 personnes <i>p. ex. couple et 2 enfants</i>	2206 CHF	+288 CHF	2.14 [+0.28]
5 personnes <i>p. ex. couple et 3 enfants</i>	2495 CHF	+289 CHF	2.42 [+0.28]
6 personnes <i>p. ex. couple et 4 enfants</i>	2704 CHF	+209 CHF	2.62 [+0.20]
Par pers. suppl.	-	+209 CHF	[+0.20]

Source : normes CSIAS, état au 1.1.2024

À partir de ce forfait pour l'entretien (FE) de référence, le FE pour les ménages de plusieurs personnes, et donc pour les familles avec enfants, est déterminé au moyen d'une échelle d'équivalence développée par la CSIAS. Le **Tableau 2** présente le montant du forfait pour l'entretien et les coefficients de l'échelle d'équivalence pour les différentes tailles de ménage.

Même si la procédure de détermination du forfait pour l'entretien de référence repose sur des bases scientifiques et est en principe convaincante, elle peut être critiquée sur certains points, tant en ce qui concerne la méthode de calcul que sa mise en œuvre (cf. Höglinger et Guggisberg 2023, 2024). Ainsi, une révision du forfait pour l'entretien sur la base des données de consommation actuelles se fait attendre, et l'adaptation du groupe de (bas) revenu de référence défini devrait être envisagée afin que l'hypothèse de départ essentielle reste plausible, à savoir que le minimum vital social est assuré chez ces ménages et qu'ils ne se trouvent pas dans une situation de manque.

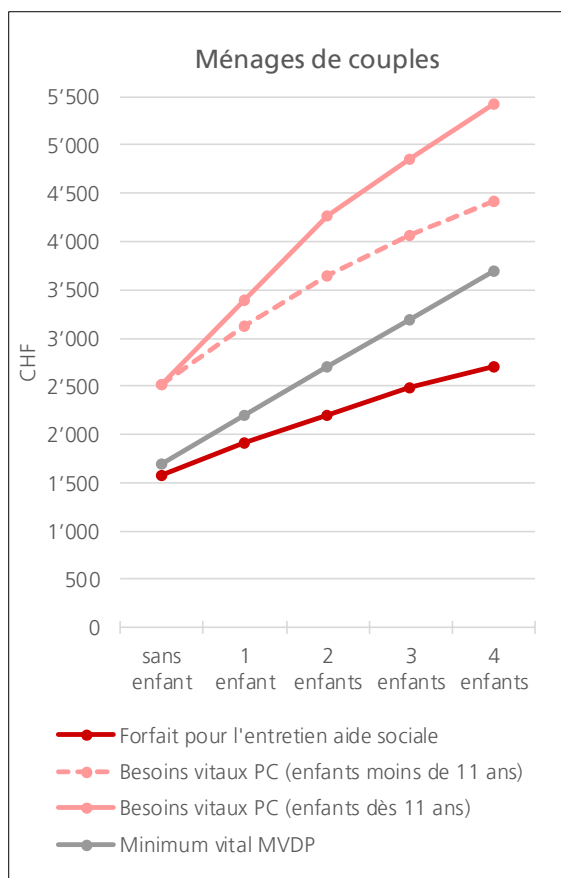
Le forfait pour l'entretien de l'aide sociale dans une perspective comparative

Pour juger de l'adéquation des prestations de l'aide sociale, il est instructif de jeter un œil sur ce que coûtent en général les enfants en Suisse. Pour ce faire, on peut se référer aux coûts moyens (directs) des enfants selon le barème calculé par le canton de Zurich, qui est utilisé par les tribunaux pour fixer la contribution d'entretien destinée aux enfants et qui se base sur les dépenses de consommation des familles disposant d'un revenu moyen. Pour presque toutes les configurations familiales, les dépenses figurant dans le barème des coûts des enfants qui correspondent au forfait pour l'entretien de l'aide sociale sont nettement plus élevées que l'augmentation du FE résultant de la présence d'un enfant.

Ainsi, selon le barème du canton de Zurich, les dépenses pour un seul enfant se montent, selon son âge, à 550 CHF (jusqu'à 3 ans), 820 CHF (4-11 ans) ou 1 020 CHF (à partir de 12 ans), tandis que pour un enfant, quel que soit son âge, le forfait pour l'entretien de l'aide sociale est majoré de 341 CHF pour les couples et de 546 CHF pour les foyers monoparentaux. Pour les ménages formés d'un couple avec un enfant âgé de plus de 3 ans, l'augmentation du forfait pour l'entretien de l'aide sociale liée à la présence de l'enfant représente donc moins de la moitié, voire seulement environ un tiers, des postes de dépenses correspondants selon le calcul des coûts moyens des enfants.

La **Figure 3** compare les montants du forfait pour l'entretien de l'aide sociale pour un couple avec les montants correspondants des prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI destinées à couvrir les besoins vitaux ainsi qu'avec le montant de base du minimum vital du droit des poursuites (MVDP). Par rapport à ces deux autres approches de garantie des ressources minimales sociales, le montant du forfait pour l'entretien de l'aide sociale est toujours le plus bas, quelle que soit la configuration, et l'écart s'accroît

Figure 3 : le forfait pour l'entretien de l'aide sociale en comparaison (couples)



PC : prestations complémentaires, MVDP : minimum vital du droit des poursuites. Pour les foyers monoparentaux voir p. 43.

encore pour les couples (par rapport aux personnes seules et aux foyers monoparentaux) et avec l'augmentation du nombre et de l'âge des enfants.

La transposition du forfait pour l'entretien aux ménages avec enfants

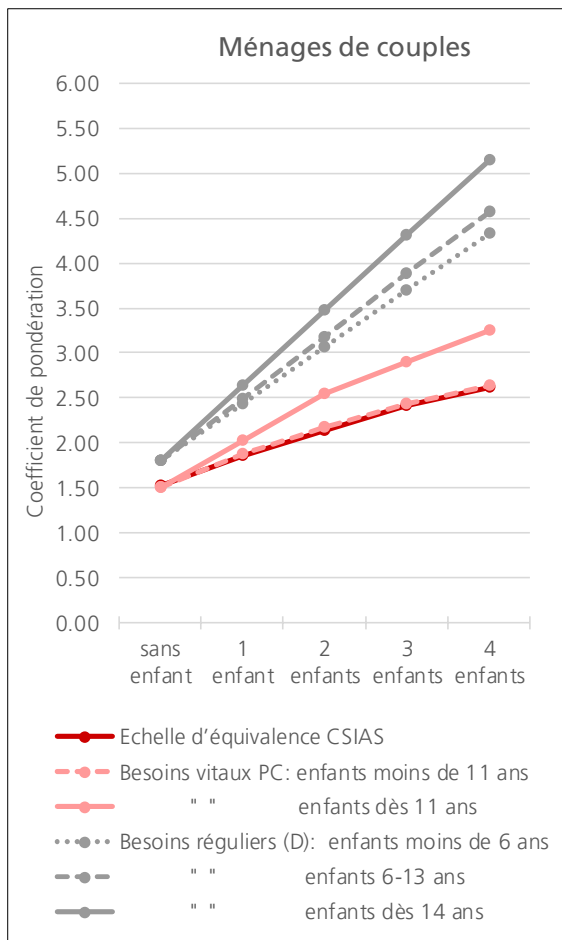
La conception précise de l'échelle d'équivalence utilisée pour convertir le forfait pour l'entretien de référence pour un ménage d'une personne en un montant pour les ménages de plusieurs personnes est davantage qu'une question technique. Elle détermine en grande partie la hauteur des prestations que reçoivent les familles avec enfants. L'échelle de la CSIAS définit pour cela des coefficients pour chaque membre supplémentaire du ménage, ces coefficients étant de plus en plus réduits (Figure 4 ci-dessous, cf. aussi Tableau 2 plus haut). Le raisonnement

sous-jacent, plausible dans son principe, est que les ménages de plusieurs personnes, en raison d'économies d'échelle et d'effets de synergie liés au ménage commun, atteignent un niveau de vie comparable à celui des personnes seules avec un revenu par personne moindre. Par exemple, les brosses à dents en emballages multiples sont moins chères que celles vendues à l'unité, et un abonnement Internet pour un ménage coûte le même prix, qu'il soit utilisé par une personne seule ou par une famille nombreuse.

L'étude met en évidence différents points critiques quant à la conception de l'échelle d'équivalence de la CSIAS sous sa forme actuelle, ré-examinée pour la dernière fois il y a environ 20 ans et dont la base scientifique est donc déjà ancienne. Fondamentalement, la détermination empirico-statistique d'une échelle d'équivalence est une entreprise très exigeante dont les résultats peuvent varier fortement selon l'approche méthodologique utilisée et les hypothèses retenues. Des études récentes (Garbuszus et al. 2021, Dudel et al. 2017, 2020) suggèrent en outre que les économies d'échelle et les effets de synergie sont plus faibles pour les bas revenus que pour les revenus moyens et élevés, un facteur auquel il a été accordé peu de poids lors du calcul empirique de l'échelle de la CSIAS.

En comparaison avec d'autres échelles d'équivalence usuelles, celle de la CSIAS est particulièrement dégressive, les coefficients pour chaque membre supplémentaire du ménage diminuant de plus en plus jusqu'à la sixième personne. Pour l'évaluation des besoins réguliers dans le cadre de la couverture de base en Allemagne (l'équivalent de l'aide sociale en Suisse) ou dans la nouvelle échelle de l'OCDE, les coefficients pour une personne adulte supplémentaire et pour les enfants sont certes aussi réduits par rapport au premier membre du ménage, mais ils ne continuent pas à diminuer avec l'augmentation du nombre de personnes dans le foyer.

Figure 4 : comparaison des échelles d'équivalence des prestations de garantie du minimum vital (couples)



PC : prestations complémentaires. Pour les foyers monoparentaux voir p. 49.

Une autre particularité de l'échelle d'équivalence de la CSIAS est qu'elle ne fait pas de différence entre les enfants plus jeunes et plus âgés, alors que tant dans la nouvelle échelle de l'OCDE que dans le calcul des prestations complémentaires de l'AVS/AI ou dans celui des besoins réguliers de la couverture de base en Allemagne, des approches échelonnées selon l'âge de l'enfant sont utilisées. Cela afin de tenir compte des coûts généralement plus élevés que génèrent les enfants plus âgés pour la nourriture et l'habillement ainsi que des dépenses plus importantes pour les activités de loisirs.

Au vu de ces divers points critiques et des lacunes potentielles dans la transposition équitable du forfait pour l'entretien aux ménages

familiaux, laissant entrevoir le risque d'une insuffisance de couverture structurelle, il conviendrait de soumettre l'échelle d'équivalence existante et des variantes possibles d'optimisation à un examen approfondi dans le cadre d'une étude scientifique, et de s'atteler à sa refonte en s'appuyant sur une telle base empirique actuelle et plus complète.

Prestations circonstancielles (PCi) pour les besoins des enfants

Les prestations circonstancielles jouent un rôle important dans la couverture des besoins spécifiques des enfants à l'aide sociale, notamment en ce qui concerne leur participation sociale (p. ex. activités de loisirs organisées) et l'éducation (entre autres soutien extrascolaire). Les normes CSIAS sont formulées de manière relativement ouverte et concise et laissent une grande marge de manoeuvre pour ce qui est de la gestion des PCi d'encouragement en particulier. Si cela permet une certaine flexibilité au cas par cas, c'est aussi une des raisons pour lesquelles la pratique en matière de versement de prestations circonstancielles spécifiques aux enfants varie fortement d'une commune à l'autre, comme l'a montré une étude récente prenant comme exemple la prise en charge des frais de participation à un camp de ski (Roulin et Hassler 2023).

Alors que les services sociaux plus professionnalisés reconnaissent l'importance centrale des PCi d'encouragement pour le bien de l'enfant et octroient des prestations en conséquence, il existe aussi des services sociaux où cette conscience fait défaut et où les PCi d'encouragement spécifiques aux enfants ne sont que rarement accordées. Selon les spécialistes interrogés, la grande hétérogénéité dans l'octroi des PCi destinées aux enfants dépasse souvent le cadre de la marge d'appréciation et apparaît arbitraire.

Les normes CSIAS ne sont souvent pas appropriées pour servir de base de décision, car elles sont trop peu concrètes et trop imprécises. Les manuels cantonaux de l'aide sociale, parfois plus détaillés, ainsi que les directives internes

Résumé

éprouvées à ce sujet dont disposent surtout les plus grands services sociaux se révèlent plus utiles.

Couverture du minimum vital pour les enfants dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Alors que les réfugiés, en cas de besoin, ont droit à l'aide sociale ordinaire et sont assimilés à cet égard au reste de la population, les personnes admises à titre provisoire, même après un séjour prolongé, sont soutenues comme les requérants d'asile par l'aide sociale en matière d'asile, dont les montants sont inférieurs. Les réfugiés en provenance d'Ukraine (statut de protection S) ne reçoivent également que l'aide sociale en matière d'asile. Par rapport au forfait pour l'entretien de l'aide sociale ordinaire, basé sur le minimum vital social, les montants de l'aide sociale en matière d'asile sont généralement plus bas, et ce de manière significative, avec un écart qui varie d'un canton à l'autre et parfois même d'une commune à l'autre. Ainsi, pour une famille avec deux enfants, le forfait pour l'entretien est inférieur de 14 à 52 % à celui de l'aide sociale ordinaire (CSIAS 2023). Par conséquent, les spécialistes interrogés estiment que la couverture du minimum vital social des enfants par l'aide sociale en matière d'asile est extrêmement précaire et insatisfaisante.

De fait, les enfants soutenus par l'aide sociale en matière d'asile vivent en dessous du minimum vital social. Cela a des répercussions négatives sur le bien des enfants et sur leur développement, rend leur participation sociale beaucoup plus difficile et limite les perspectives d'avenir de ces enfants particulièrement vulnérables, qui portent un poids supplémentaire en raison de leur parcours migratoire et de leur situation juridique précaire. On estime qu'environ un enfant sur trois soutenu par l'aide sociale ne bénéficie que des montants de l'aide sociale en matière d'asile.

Recommandations concernant la situation des enfants dans l'aide sociale

L'étude montre que les prestations d'aide sociale actuelles destinées aux enfants peuvent être insuffisantes pour leur assurer un niveau de vie décent et pour couvrir leurs besoins spécifiques. Sur la base des constatations faites, des recommandations de mesures concrètes sont formulées en conclusion afin d'améliorer la situation des enfants dans l'aide sociale et de faire respecter davantage les engagements en matière de droits de l'enfant.

(1) Dans le calcul du forfait pour l'entretien de l'aide sociale, il s'agit de tenir compte des besoins différents des enfants au moyen de prestations échelonnées en fonction de l'âge, comme c'est l'usage ailleurs, par exemple pour les prestations complémentaires ou dans le calcul des besoins réguliers en Allemagne.

(2) Les coefficients de l'échelle de la CSIAS pour chaque membre supplémentaire du ménage doivent être augmentés. En comparaison avec d'autres, cette échelle est fortement dégressive, et le fondement scientifique de cette forte dégressivité est non seulement ancien, mais aussi moins évident que ne l'exigerait la portée de cette échelle dans l'évaluation des besoins des familles. Il est à craindre que, pour les ménages familiaux, les montants des forfaits pour l'entretien soient trop bas pour assurer de manière appropriée le minimum vital et qu'il existe un déficit de couverture structurel.

(3) Du forfait pour l'entretien pour un ménage d'une personne sont dérivés les montants pour toutes les autres formes de ménages, y compris les familles avec enfants. Il est donc important de s'assurer que cette base initiale de calcul des besoins est pertinente et actuelle. Il conviendrait donc de procéder régulièrement à une nouvelle évaluation (« rebasing ») à un rythme déterminé, en réexaminant de manière critique la procédure méthodologique utilisée et en la faisant évoluer.

Résumé

(4) Les normes CSIAS relatives aux PCi d'encouragement pour les enfants doivent être concrétisées davantage et formulées de manière plus précise afin de mieux orienter les services sociaux et les travailleurs sociaux, de favoriser une prise de décision plus transparente et plus équitable et de renforcer les PCi en tant qu'instrument efficace de promotion de la participation sociale et du développement positif des enfants soutenus.

(5) Il conviendrait d'examiner l'introduction d'un forfait mensuel pour certaines prestations spécifiques destinées aux enfants, comme le fait par exemple le canton de Genève, comme alternative au système actuel de prise en charge des coûts en fonction des circonstances. Cela permettrait également de réduire la charge administrative pour les services sociaux et de renforcer l'autonomie des familles concernées.

(6) Dans les services sociaux, la prise de conscience des besoins et des droits des enfants devrait être encore améliorée, et les collaborateurs devraient être formés spécifiquement à ce sujet. Selon la Convention relative aux droits de l'enfant, dans toutes les décisions qui les concernent, l'intérêt supérieur des enfants doit être une considération primordiale. L'aide personnelle a également le devoir de prendre davantage en compte les besoins des enfants (voir aussi Garcia Delahaye et al. 2024).

(7) Les enfants ont le droit à ce que leur opinion sur toute question les intéressant soit prise en considération. Les services sociaux sont donc tenus de promouvoir la participation des enfants eu égard à la situation et à leur âge, et il s'agit de développer les bases et les conditions nécessaires pour cela.

(8) Les normes de la Constitution et du droit international relatives au minimum vital social des enfants doivent être mieux ancrées dans le droit cantonal de l'aide sociale et être prises en compte systématiquement dans le développement futur du droit régissant l'aide sociale.

D'autres recommandations portant sur l'aide sociale sont (9) de lutter contre le non-recours à l'aide sociale malgré l'existence d'un droit et d'un besoin en la matière, notamment chez les familles avec enfants, (10) de ne pas se décharger des besoins des enfants dans le cadre de la garantie du minimum vital social sur des acteurs de la société civile (fondations ou autres) et (11) de prévenir la co-sanction indésirable des enfants de parents sanctionnés.

(12) En ce qui concerne les enfants soutenus par l'aide sociale en matière d'asile, il s'agit de redéfinir les montants fixés, qui varient fortement d'un canton à l'autre et parfois même d'une commune à l'autre, mais qui sont en général nettement inférieurs à ceux de l'aide sociale ordinaire (ASE). Pour favoriser la réalisation de cet objectif, il serait nécessaire, en plus d'étayer ces montants sur de meilleures bases techniques et de les fonder sur le minimum vital social, d'établir aussi pour l'aide sociale en matière d'asile des normes nationales comparables à celles de la CSIAS pour l'aide sociale ordinaire.

(13) Enfin, les prestations sociales situées en amont de l'aide sociale jouent aussi un rôle dans la couverture du minimum vital social des enfants et devraient être réexaminées pour déterminer dans quelle mesure elles pourraient y contribuer davantage, et où des améliorations seraient nécessaires. Les prestations complémentaires pour les familles introduites dans certains cantons peuvent notamment constituer un instrument efficace de lutte contre la pauvreté des enfants.

(14) Les efforts de prévention de la pauvreté des enfants doivent également être renforcés. Outre les mesures de prévention générale de la pauvreté (notamment les chances de formation), il s'agit notamment de promouvoir la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale grâce à une offre d'accueil extrafamilial bien développée et abordable.

Ces recommandations de mesures visent globalement l'amélioration durable de la qualité de vie et de la participation sociale des enfants touchés

par la pauvreté en Suisse ainsi que le renforcement de leurs perspectives d'avenir. Cela ne sert pas seulement le bien des enfants concernés, mais contribue aussi largement à la prospérité et à la cohésion de la société à long terme.