

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

Monitoring

Monitoring Aide sociale 2018

Berne 2018

Sommaire

1.	Situation de départ.....	3
2.	Méthode	3
3.	Résultats	4
	a) Importance des normes	4
	b) Forfait pour l'entretien	5
	c) Frais de logement.....	7
	d) Soins médicaux de base	7
	e) Suppléments d'intégration (SI) et franchises sur les revenus.....	8
	f) Prestations circonstanciées.....	9
	g) Remboursement	9
	h) Compétences de base	10
	i) Offres pour les plus de 55 ans.....	11
	j) Sanctions	11
	k) Prétentions financières à l'égard de tiers	12
	l) Répartition des coûts de l'aide sociale économique	13
	m) Formes organisationnelles de l'aide sociale	14
4.	Conclusions et recommandations.....	15

1. Situation de départ

En sa qualité d'association professionnelle nationale de l'aide sociale, la CSIAS élabore des normes servant de référence aux cantons et communes depuis près de 60 ans. Il s'agit de recommandations qui deviennent contraignantes par le biais de la législation cantonale et communale, ainsi que de la jurisprudence. Les normes contribuent à augmenter la sécurité juridique et l'égalité à l'échelle nationale. Simultanément, elles laissent une marge de manœuvre pour des solutions adaptées et axées sur les besoins au niveau cantonal et communal.

Depuis 2014, la CSIAS réalise tous les deux ans un monitoring de l'application des normes dans les cantons et communes. L'objectif est de disposer d'une base de données régulièrement mise à jour de ces mises en œuvre. Ces données sont d'une part utilisées pour les discussions internes sur le développement continu des normes et d'autre part, servent pour la communication avec les membres et autres parties intéressées.

2. Méthode

Les deux premières enquêtes (2014, 2016) ont porté sur la définition des chiffres clés et la mise en œuvre cantonale des normes CSIAS 2015/16. Sur la base de ces expériences, le monitoring a été réitéré en 2018 :

- Le catalogue de questions a été adapté au niveau du contenu et retravaillé sur le plan linguistique.
- Le groupe de personnes interrogées a été étendu à une sélection de communes.
- L'enquête a été réalisée pour la première fois à l'aide d'un questionnaire en ligne.

Trois questionnaires ont été développés et testés par les membres de la Commission en charge du développement organisationnel et des finances (Oe+F), ainsi que par un service social francophone. Le test a eu lieu au printemps 2018. Quant à l'enquête, elle a été réalisée à l'été 2018.

Le premier questionnaire s'adressait aux cantons dotés d'une structure organisationnelle et de compétences fortement cantonales. Ils ont été désignés comme **cantons à responsabilité forte ou exclusive** (voir graphique 1) en matière d'aide sociale. Il s'agit des cantons dont l'organisation et la répartition des compétences sont fortement ou exclusivement influencées par le canton. Le deuxième questionnaire était destiné aux cantons qui partagent les tâches et les compétences dans l'aide sociale avec les communes. Ils sont désignés comme **cantons partageant la responsabilité avec les communes** (voir graphique 1). Tous les cantons ont participé à l'enquête. Le troisième questionnaire a été adressé aux communes. Les expériences issues des enquêtes de 2014 et 2016 ont montré que les services cantonaux des affaires sociales dans les cantons à responsabilité partagée ne pouvaient pas répondre à toutes les questions et référaient aux compétences communales.

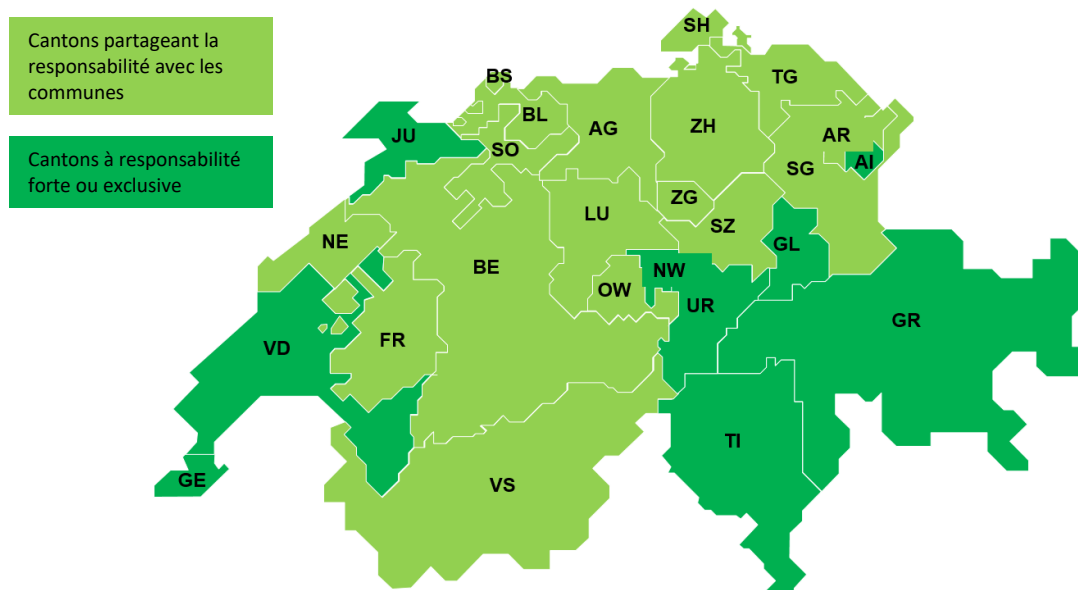
En 2018, une enquête a donc été réalisée auprès d'une sélection de **services sociaux communaux** dans ces cantons. Sur les 70 services sociaux interrogés, 61 ont répondu et

quatre questionnaires étaient incomplets. Il en résulte un taux de retour de 83%.

Au total, **60 questions** ont été posées dans les domaines suivants : forfait pour l'entretien, logement, frais de santé, suppléments d'intégration, franchise sur le revenu, prestations circonstancielles, remboursement de l'aide sociale, aide d'urgence, mesures d'intégration, sanctions, prétentions financières à l'égard de tiers, répartition des compétences entre les services sociaux et les autorités, ainsi que répartition des coûts au niveau des dépenses d'aide sociale.

Répartition des compétences dans les cantons

Monitoring CSIAS, 2018, graphique 1



3. Résultats

a) Importance des normes

Les normes CSIAS revêtent une importance différente selon les cantons, respectivement ces derniers s'y réfèrent à différents niveaux. Dans le monitoring 2018, 18 cantons qualifient les normes CSIAS comme étant entièrement ou majoritairement contraignantes, tandis que dans les huit autres cantons, elles sont partiellement contraignantes ou utilisées à des fins d'orientation. Des écarts sont notamment constatés au niveau de la compensation du renchérissement, du montant du forfait général pour l'entretien (quatre cantons), ainsi que de celui pour les jeunes adultes (13 cantons), de la définition de l'âge des jeunes adultes, de la détermination de la franchise sur le revenu (FR) et des suppléments d'intégration (SI), de l'éventail des sanctions, du montant de fortune laissé à la libre disposition, du calcul des contributions de père et mère, de la définition du concubinage stable et des réglementations régissant le remboursement de prestations d'aide sociale.

En matière d'aide sociale, une référence contraignante aux normes CSIAS est faite dans 13 cantons au niveau législatif et dans 12 cantons au niveau d'une ordonnance. Un canton se réfère aux normes CSIAS à un autre niveau (manuel cantonal et règlements communaux).

Tableau 1: Référence contraignante aux normes CSIAS dans la structure légale des cantons

Niveau de référence	Cantons
Loi	AI, BL, BS, GE, GL, LU, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS
Ordonnance	AG, AR, BE, FR, GR, JU, NE, NW, SZ, TG, ZG, ZH
Directives, manuel ou règlements	OW

b) Forfait pour l'entretien

Le calcul et la fixation du forfait pour l'entretien constituent un élément central des normes CSIAS. La composition des postes de dépenses et le montant du forfait pour l'entretien s'orientent au panier-type de biens et de prestations limités au décile inférieur de l'échelle des revenus, c'est-à-dire aux dix pour cent des ménages suisses à faible revenu (norme CSIAS B.2). Ce chiffre est calculé sur la base des données de l'enquête sur le budget des ménages (EBM). En 2018, le calcul a été mis à jour avec les chiffres des années 2009-2014 dans le cadre du rapport "Calcul et évaluation du forfait pour l'entretien dans les normes CSIAS" (Stutz, H. et al., 2018, [lien](#)).

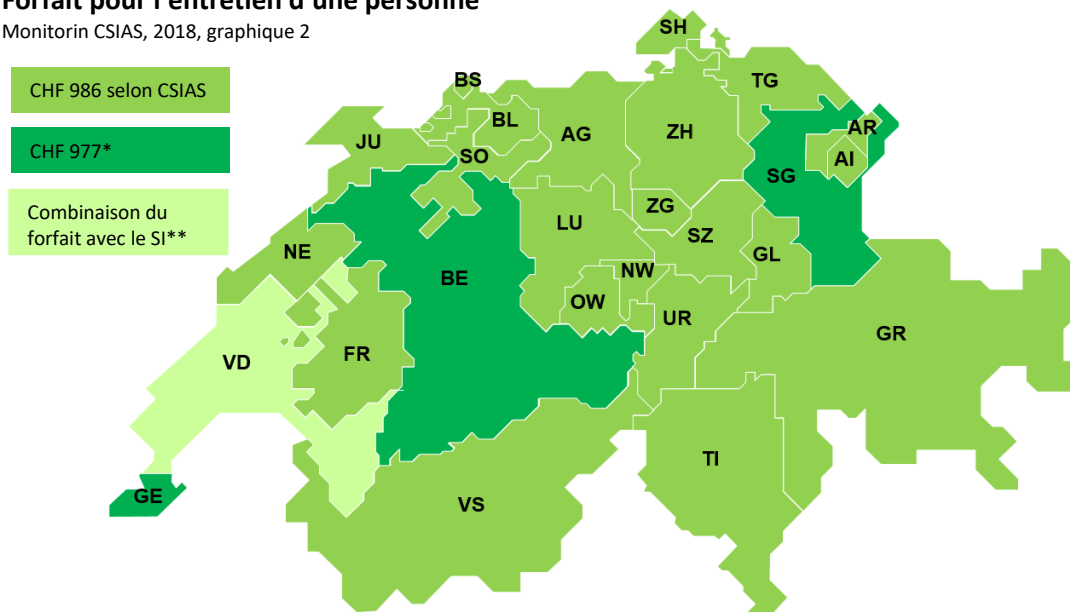
Dans 22 cantons, le forfait pour l'entretien correspond au montant recommandé par les normes CSIAS. Trois cantons n'ont pas réalisé l'adaptation au renchérissement en 2013 et versent donc un forfait pour l'entretien de 977 francs. Dans un canton, le forfait pour l'entretien pour un ménage est combiné avec le supplément d'intégration. Le montant ainsi réuni d'un ménage d'une personne s'élève à 1'100 francs.

À l'heure actuelle, des interventions parlementaires et propositions législatives visant à réduire le forfait pour l'entretien sont en discussion dans plusieurs cantons. A la lumière de ces propositions, la CSIAS a commandé l'étude susmentionnée afin de vérifier les bases de calcul.

Le monitoring CSIAS 2018 montre que le calcul du forfait pour l'entretien de la CSIAS avec pour valeur de référence les 10% des ménages suisses aux revenus les plus faibles est déjà suffisamment contraignant. D'autres réductions peuvent causer des dommages sur le long terme (alimentation malsaine, santé négligée) et favoriser le surendettement.

Forfait pour l'entretien d'une personne

Monitorin CSIAS, 2018, graphique 2



* Les cantons de BE, GE est SG n'ont pas suivi le renchérissement des prix depuis 2013

** Le canton de VD connaît une combinaison du forfait d'entretien avec le supplément d'intégration (CHF 1'110.--).

De plus grandes différences sont observées au niveau du montant du forfait pour l'entretien pour les jeunes adultes. La fourchette va de 500 à 986 francs. La prise en compte des différents modes de vie (communauté de résidence d'intérêts ou ménage propre) diverge fortement. Dans six cantons, les jeunes adultes perçoivent le même forfait pour l'entretien, quel que soit leur mode de vie ou leur situation de logement.

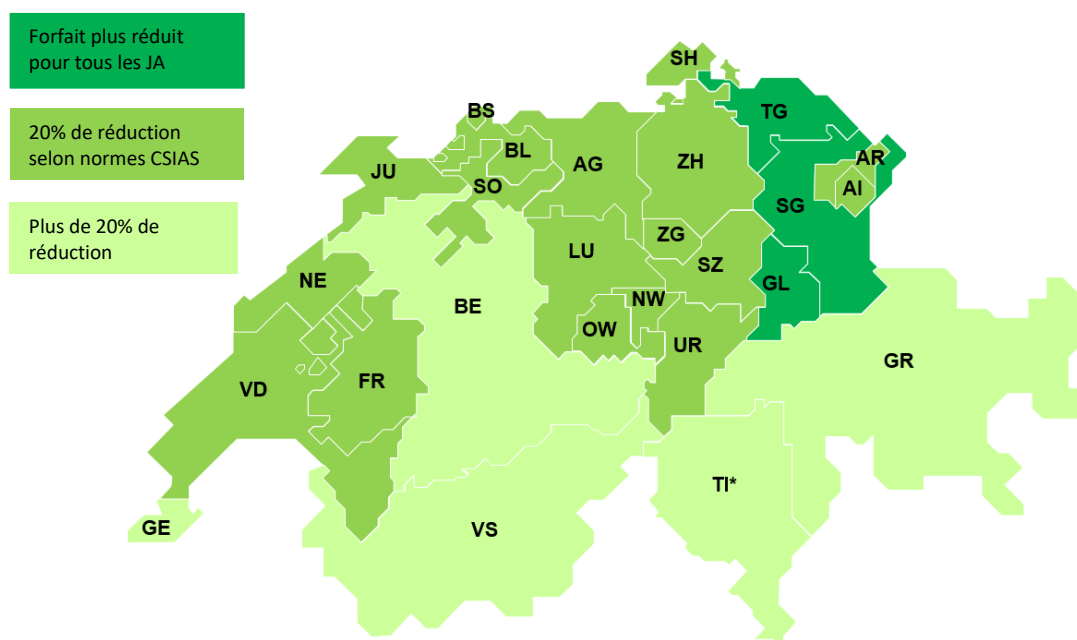
Pour les jeunes adultes (18-25 ans), les normes CSIAS recommandent d'adapter le calcul du forfait pour l'entretien à la situation de logement respective: dans une communauté de résidence de type familial au pro rata, dans une communauté de résidence d'intérêts selon les montants définis pour les ménages de deux personnes (CHF 755), dans un propre ménage sans activité lucrative, formation ou à charge d'enfants avec une déduction de 20% (CHF 789). Quant aux jeunes adultes qui travaillent, suivent une formation ou sont en charge de leurs propres enfants, ils doivent – pour autant qu'une situation de vie dans un propre logement soit exceptionnellement admise - percevoir le forfait pour l'entretien habituel (CHF 986).

Selon les normes CSIAS, les jeunes adultes sont des personnes âgées entre 18 et 25 ans. Deux cantons ont élargi cette tranche d'âge et octroient un forfait pour l'entretien aux jeunes adultes jusqu'à l'âge de 30 respectivement 35 ans.

Le monitoring CSIAS 2018 montre que le forfait octroyé aux jeunes adultes diffère largement dans les cantons et que la situation de vie n'est pas toujours prise en compte. Ce résultat indique que les recommandations de la CSIAS sont soit mal interprétées ou pas appliquées.

Forfait pour l'entretien d'un jeune adulte en ménage propre

Monitoring CSIAS, 2018, graphique 3



Le canton du Tessin ne prévoit pas de réduction du forfait systématique si le jeune adulte est sans formation ou activité lucrative ou sans prise en charge de ses propres enfants. Le forfait d'entretien reste en principe donc à 986.—pour ménage seul. Par contre des sanctions seront décidées allant jusqu'à 30% si le propre ménage n'est pas admis.

c) Frais de logement

Les frais de logement font partie intégrante de la couverture des besoins de base (norme CSIAS B.3.). Compte tenu des écarts régionaux ou communaux entre les niveaux de loyer, les normes CSIAS ne contiennent pas de recommandations sur les loyers en francs suisses. Toutefois, la CSIAS recommande de plafonner les frais de logements échelonnés en fonction de la taille du ménage et de les vérifier périodiquement. Les normes édictées en matière de loyer ne doivent toutefois pas servir à piloter l'arrivée ou le départ de personnes économiquement faibles. Par conséquent, il convient de recourir à une méthode de calcul matériellement justifiée, appliquée sur la base des données locales et actuelles de l'offre de logements.

Dans la pratique, il existe régulièrement des situations où les coûts réels d'un logement dépassent les plafonds communaux ou régionaux. Dans certains cas, les bénéficiaires de l'aide sociale financent la différence avec leur forfait pour l'entretien. Dans d'autres cas, un changement de logement est exigé.

Des communes de huit cantons indiquent que dans 0 à 15% des cas, la différence entre les frais de logement réels et les plafonds de loyer est financée par les bénéficiaires de l'aide sociale. Dans 14 cantons, il s'agit de 15 à 30% des cas, dans un canton, cette proportion dépasse 30% des cas dans certaines communes. Trois cantons n'ont pas pu fournir d'informations à ce sujet.

Les communes de 16 cantons indiquent que dans près de 15% des cas, les bénéficiaires de l'aide sociale ont dû déménager, étant donné que les frais de logement réels étaient supérieurs au plafond fixé. Dans quatre cantons, cette situation s'appliquait entre 15 à 40% des cas. Six cantons n'ont pas fourni d'informations à ce sujet. Une commune interrogée ainsi qu'un canton ont indiqué qu'ils s'appuyaient sur une méthode de calcul matériellement justifiée, tandis que les autres communes se basent sur l'observation du marché du logement local.

Le monitoring CSIAS 2018 montre que les frais de logement qui dépassent les limites de loyer fixées arrivent régulièrement et font partie du quotidien de l'aide sociale. Lorsqu'une proportion élevée de bénéficiaires de l'aide sociale vit en appartement dont le loyer est trop cher et que de nombreuses conditions exigent la recherche d'un logement plus avantageux, cela peut indiquer que les plafonds de loyer fixés ne reflètent pas suffisamment les réalités du marché du logement.

d) Soins médicaux de base

Outre le forfait pour l'entretien et les frais de logement, les soins médicaux de base constituent le troisième pilier de la couverture des besoins de base (normes CSIAS B.5.). A ce jour, ce pilier a principalement été assuré par l'instrument de la réduction individuelle des primes (RIP) et ne fait donc pas partie de l'aide sociale économique. Cette démarche est conforme à l'art. 65 de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), en vertu duquel les cantons doivent accorder des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste.

Onze cantons déclarent que la RIP ne couvre pas entièrement la prime de l'assurance de base des bénéficiaires de l'aide sociale dans leur canton. Le montant des déficits s'élève jusqu'à 310 francs par adulte, 290 francs par jeune adulte et 60 francs par enfant. En 2016, seuls cinq cantons étaient concernés.

Le monitoring CSIAS 2018 montre une tendance à limiter les RIP au niveau cantonal pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Il en résulte un transfert des coûts vers l'aide sociale. En outre, il existe une incertitude juridique quant à l'étendue de l'obligation de rembourser. Alors que dans certains endroits, la différence entre la réduction des primes accordées et les primes effectives LAMal représente de l'aide sociale à rembourser, les paiements sont exemptés ailleurs de l'obligation de rembourser. Ce dernier cas de figure se justifie régulièrement par le fait que les primes LAMal ne sont pas des prestations d'aide sociale au sens de la loi fédérale en matière d'assistance (art. 3 al. 2 LAS, RS 851.1)¹.

e) Suppléments d'intégration (SI) et franchises sur les revenus

Les suppléments d'intégration (SI) et les franchises sur les revenus introduits en 2005 sont des incitations importantes à l'intégration et à l'activité lucrative. Ils font partie intégrante du budget de soutien de l'aide sociale.

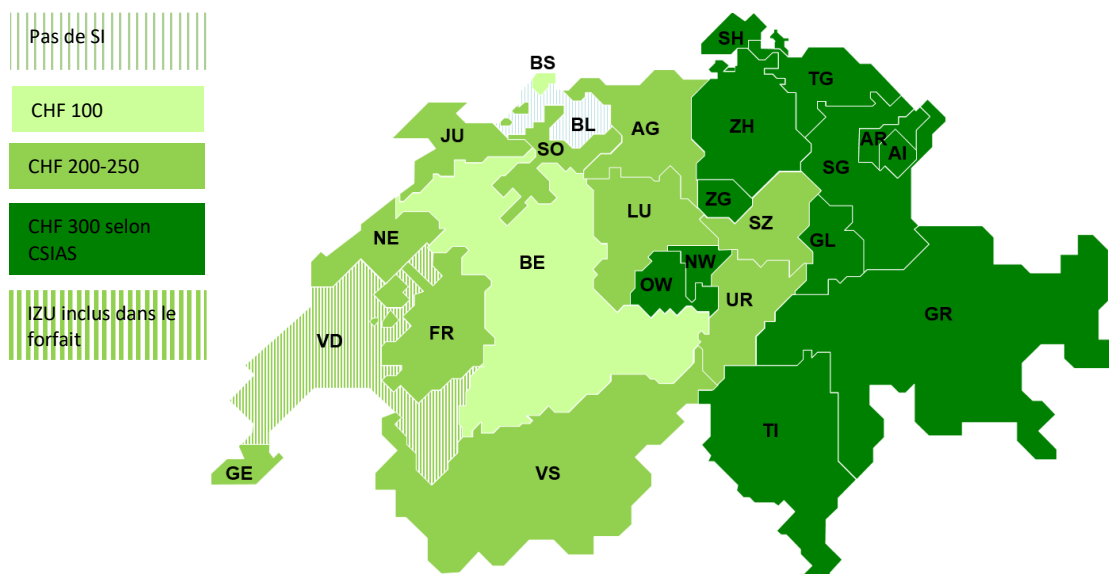
Les suppléments d'intégration maximaux versés varient entre 100 et 300 francs. Aucun SI n'est accordé dans un canton, dans un autre le forfait et le SI sont combinés. Le SI maximal octroyé est inférieur à 120 francs dans trois cantons, varie entre 200 et 250 francs dans dix cantons et s'élève à 300 francs dans onze cantons. Pour les familles monoparentales, deux cantons octroient un SI plus élevé, ce qui ne correspond plus aux normes CSIAS.

La fourchette des franchises sur les revenus est similaire : la franchise minimale sur les revenus varie entre 1 (selon le taux d'occupation) et 400 francs et la franchise maximale sur les revenus entre 200 et 600 francs. 12 cantons accordent une franchise sur les revenus aux apprentis. Dans les autres cantons, l'apprentissage est considéré comme une formation et ne donne droit qu'à un supplément d'intégration.

Le monitoring CSIAS 2018 met en exergue de grandes différences entre les cantons, tant au niveau de l'octroi du SI que de la franchise sur les revenus.

Suppléments d'intégration maximaux

Monitoring CSIAS, 2018, graphique 4



¹ Il convient toutefois de noter que cette qualification ne se rapporte qu'au champ d'application de la LAS et donc à l'obligation de remboursement entre les cantons de résidence et de domicile.

f) Prestations circonstanciées (PCi)

Les prestations circonstanciées (PCi) tiennent compte de la situation de santé, économique, personnelle et familiale des personnes assistées. Pour évaluer la prise en charge des frais, l'appréciation de l'autorité joue un rôle important. Certains cantons fixent des plafonds pour les PCi.

Onze cantons indiquent qu'ils fixent des plafonds pour les dépenses liées aux prestations circonstanciées, tandis que 15 cantons n'ont pas fixé de plafonds. Il existe des plafonnements pour les activités de loisirs extrascolaires des enfants (entre 300 et 600 francs par an et par enfant), la recherche d'emploi et l'achat de mobilier. Un canton a publié une liste complète des prestations circonstanciées plafonnées sous forme d'ordonnance de direction. Les normes CSIAS différencient entre les PCi de couverture des besoins de base et celles d'encouragement. Les PCi de couverture des besoins de base sont à octroyer dès qu'un besoin donné se manifeste soit par exemple des dépenses dues à la maladie et au handicap, des frais de prise en charge d'enfants et des frais d'acquisition de revenu. Ces PCi sont dans la plupart des cas, et à une exception près, financées par l'ensemble des cantons. En revanche, les PCi d'encouragement destinés à soutenir la réalisation d'un objectif donné, sont financées avec davantage de retenue (12 cantons). Un canton indique qu'il a tendance à ne pas financer les PCi d'encouragement. Quatre se tournent vers des demandes auprès de fonds.

Le monitoring CSIAS 2018 montre que la marge de manœuvre à l'octroi de prestations circonstanciées est exploitée. Les PCi visant à couvrir les besoins de base sont incontestées et octroyées dans la plupart des cas. Une plus grande réticence est observée au niveau des PCi d'encouragement. Dans certains cantons, il existe des plafonds dans ce domaine. Pour ces plafonnements, la raison invoquée n'est autre que l'objectif de maîtriser les coûts d'aide sociale. Parmi les éventuelles conséquences négatives citées figurent les situations dans lesquelles les PCi d'encouragement, qui permettent une sortie durable de l'aide sociale, ne peuvent pas être accordées (coaching p.ex.)

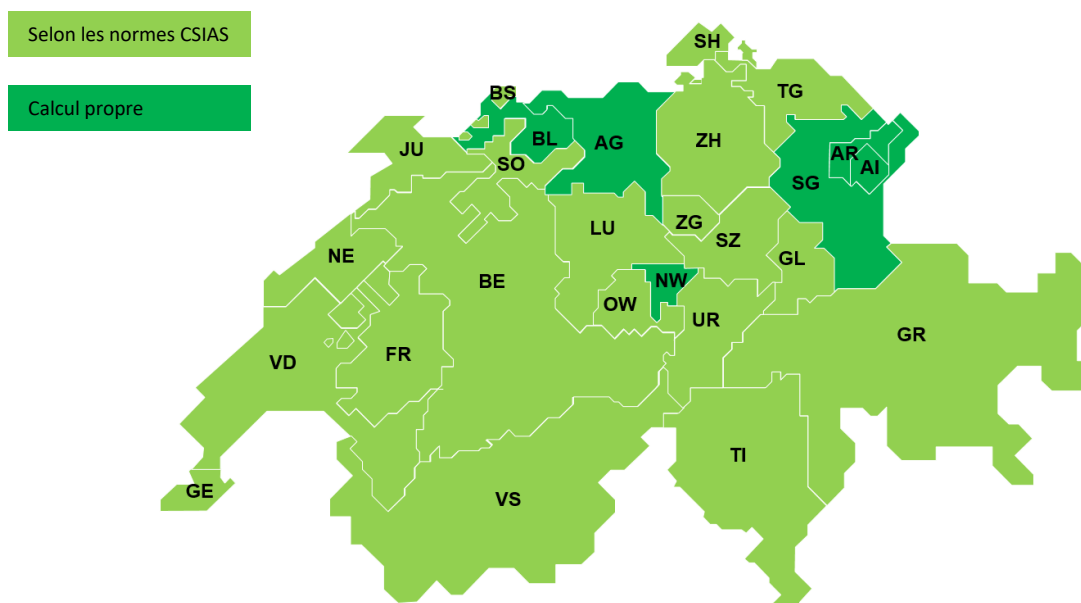
g) Remboursement

Les normes CSIAS recommandent en principe de renoncer à faire valoir les remboursements sur le futur revenu provenant d'une activité lucrative. Ce principe a pour objectif de ne pas compromettre le retour à l'autonomie économique. Lorsque les bases légales cantonales prévoient un remboursement obligatoire pour les revenus provenant d'une activité lucrative, les normes CSIAS recommandent d'appliquer une limite de revenu généreuse.

20 cantons calculent l'obligation de rembourser par de futurs revenus provenant d'une activité lucrative selon les recommandations de la CSIAS. Les six autres utilisent leurs propres bases de calcul avec des limites de revenu inférieures. Six cantons adoptent la recommandation de la CSIAS relative à la durée des remboursements. Dans onze cantons, les remboursements durent plus de quatre ans.

Remboursement de l'aide sociale sur revenu

Monitoring CSIAS, 2018, graphique 5



Concernant les critères de remboursement suite à une entrée en possession de biens importante, un montant approprié doit par ailleurs être laissé aux personnes concernées. En cas de demandes de remboursement suite à l'entrée en possession de biens, 18 cantons accordent un montant de fortune laissé à la libre disposition conforme aux normes CSIAS. Deux cantons s'orientent aux montants des prestations complémentaires de l'AVS/AI (PC), cinq appliquent des franchises inférieures à celles des normes CSIAS et un canton présente des franchises supérieures.

Dans 22 cantons, les mineurs sont exemptés de l'obligation de rembourser, dans 21 cantons même jusqu'à la fin de leur formation initiale si celle-ci perdure au-delà de la majorité. Toutefois, cette approche ne s'applique pas à tous les parents soutenus conjointement avec leurs enfants mineurs (au sein d'une même unité d'assistance). Dans certains cantons, ils doivent aussi rembourser l'aide sociale versée pour leurs enfants en cas d'obligation de rembourser. Dans 14 cantons, les prestations destinées aux mesures professionnelles sont également exemptées de l'obligation de rembourser.

Le monitoring CSIAS 2018 montre que le traitement des demandes de remboursement liées à l'aide sociale perçue diverge fortement entre les cantons suite à l'entrée en possession de biens. L'objectif d'harmoniser les pratiques dans ce domaine n'a pas encore été atteint.

h) Compétences de base

En 2018, la CSIAS s'est concentrée sur les offres de formation destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine des compétences de base et sur la situation des plus de 55 ans dans l'aide sociale. Les questions du monitoring portaient sur les mesures spécifiques disponibles dans les cantons pour les personnes sans compétences de base ou les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans.

Dans sept cantons, les services sociaux communaux ou régionaux indiquent qu'ils clarifient systématiquement les compétences de base. Sur les 57 communes ayant répondu à l'enquête, 16 déclarent procéder à une telle clarification. La proportion estimée de clients bénéficiant d'une clarification varie entre 20% et 75%. Dans 19 cantons, de telles clarifications n'existent pas.

22 cantons proposent et financent des offres spécifiques visant à combler l'absence de compétences de base, quatre cantons ne proposent pas d'offres. Les offres mentionnées par les cantons et communes englobent notamment des cours de langues, des cours de lecture et d'écriture, de mathématiques et d'informatique.

Le monitoring CSIAS 2018 montre que les cantons sont sensibilisés. De nombreux cantons proposent ou développent des offres d'intégration dans le domaine des compétences de base. L'offensive de formation continue de la CSIAS, élaborée en collaboration avec la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), a pour but de poursuivre le développement sur la base d'une clarification systématique des compétences de base.²

i) Offres pour les plus de 55 ans

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans, 12 cantons proposent des offres spécifiques au niveau communal ou cantonal. Les offres mentionnées comprennent le coaching, la recherche d'emploi en collaboration avec les ORP, le financement d'allocations d'initiation au travail, les cotisations sociales pour une phase initiale allant jusqu'à deux ans et le financement partiel des salaires. Cependant, la majorité des cantons et communes ne disposent pas d'offres spécifiques.

Le monitoring CSIAS 2018 montre que pour les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans, des offres de prestations spécifiques ne sont pas mises systématiquement à disposition. Dans sa prise de position "Alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans"³, la CSIAS a proposé des mesures au sein de l'aide sociale, notamment une collaboration étroite avec les ORP, l'élaboration d'offres spécifiques, une coopération active avec les employeurs, le financement subsidiaire de formations initiales et continues, le développement d'offres d'intégration sociale, ainsi que le travail bénévole.

j) Sanctions

Avec la révision des normes CSIAS en 2016, l'étendue de la réduction a été fixée à une réduction maximale de 30% sur le forfait pour l'entretien. À condition que pour les réductions de 20% et plus, le délai doit dans tous les cas être limité à 6 mois puis être soumis à un nouveau contrôle.

19 cantons débutent par une sanction de 5% sur le forfait pour l'entretien, comme le recommandent les normes CSIAS. Deux cantons commencent par une réduction de 10% et cinq de 15%. Quant aux réductions maximales à titre de sanction, 24 cantons reprennent les 30% recommandés par la CSIAS. Un canton applique une réduction jusqu'à 35%, un autre jusqu'à 40% sur le forfait pour l'entretien.

Par ailleurs, cinq cantons indiquent qu'ils dévient exceptionnellement au droit fondamental à des prestations d'aide sociale, tout en tenant compte de l'art. 12 de la Constitution fédérale (CF), lorsque la personne bénéficiaire refuse d'accepter un travail qui

² Prise de position CSIAS « un emploi grâce à une formation » ([lien](#))

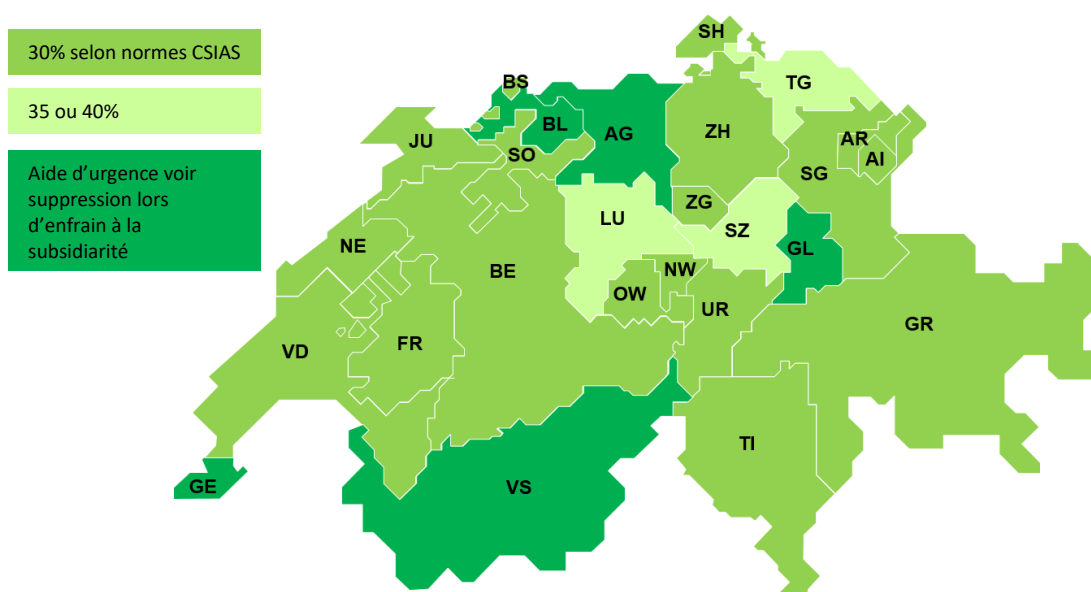
³ Prise de position CSIAS « alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans » ([lien](#))

peut être raisonnablement accompli par ses soins ou de faire valoir un revenu de substitution. Lors de telles transgressions de la subsidiarité, les prestations peuvent être réduites voir supprimées tout en tenant compte d'une aide d'urgence.

Le monitoring CSIAS 2018 montre que la grande majorité des cantons appliquent des sanctions dans le cadre recommandé par les normes. Dans l'application et la graduation des sanctions, les cantons et communes disposent d'une grande marge de manœuvre. Des critères manquants pour l'application de sanctions sont dénoncés à plusieurs reprises. Dans le cadre de la révision des normes, des précisions sont prévues afin de clore cette lacune.

Sanctions maximales des cantons

Monitoring CSIAS, 2018, graphique 6



k) Prétentions financières à l'égard de tiers

Du fait que l'aide financière est toujours accordée subsidiairement à d'autres sources d'aide, les personnes concernées doivent faire valoir systématiquement toutes les prétentions financières à l'égard de tiers. Il n'y a pas de droit d'option entre les sources d'aides prioritaires et l'aide sociale. Dans ce contexte, l'accent est mis sur les avances sur prestations dues par des tiers (en particulier rentes AI, indemnités journalières de l'AC, contributions d'entretien, bourses d'études) et l'entretien en vertu du droit de la famille.

Dans sept cantons, des prestations dues par des tiers sont avancées dans environ 20% des cas, dans 13 cantons, cela s'applique à 20% jusqu'à 50% des cas, et dans deux cantons à plus de 50% des cas. Quatre cantons ne fournissent aucune information à ce sujet. Quant à l'entretien en vertu du droit de la famille, la fourchette est encore plus large. Certains cantons et communes ne réalisent pas d'enquêtes; un canton examine tous les dossiers. La grande majorité, soit 23 cantons, se conforme aux recommandations de la CSIAS lorsqu'il s'agit de calculer l'entretien en vertu du droit de la famille.

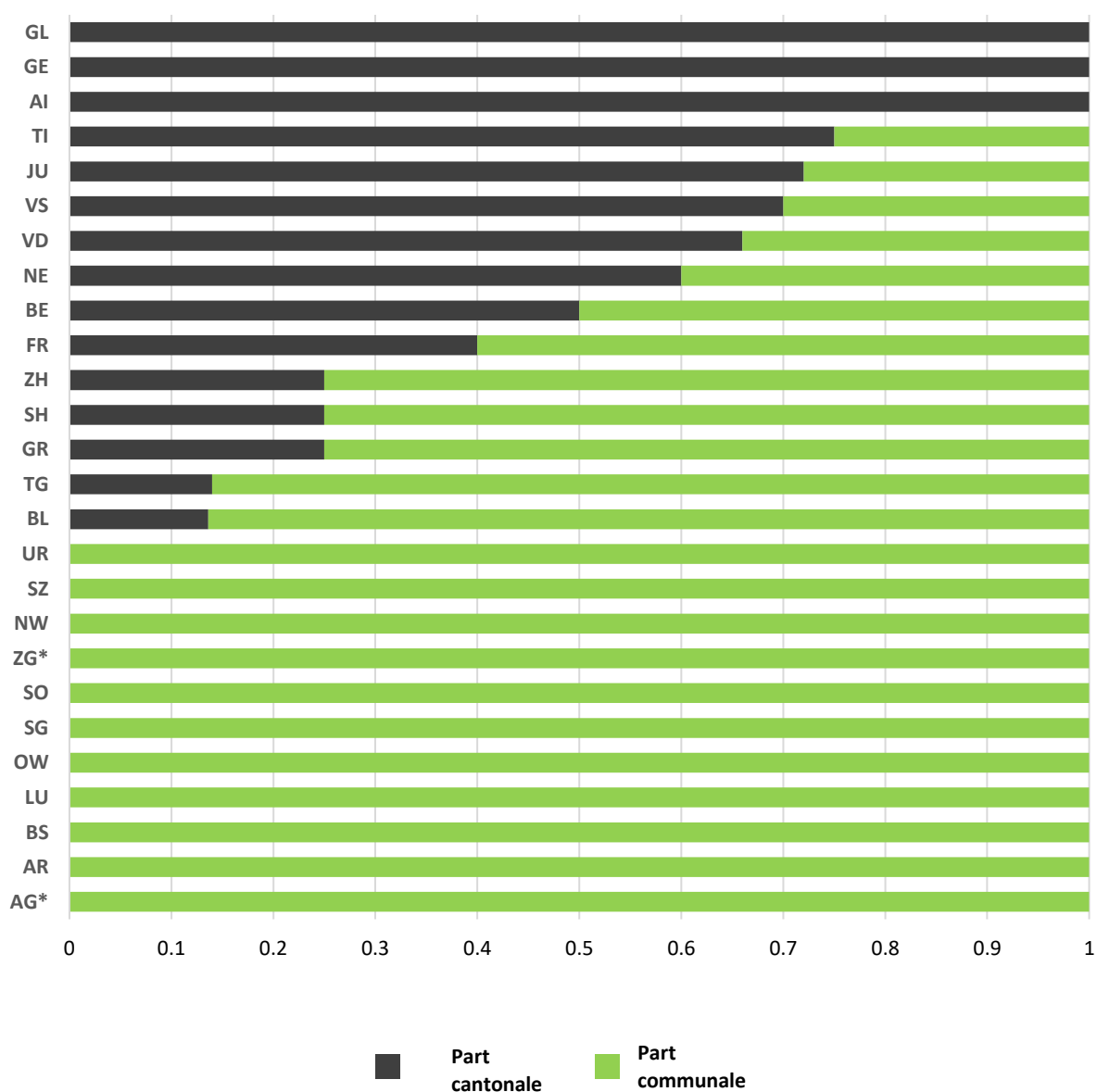
Le monitoring CSIAS 2018 montre que l'aide sociale verse des avances dans de nombreux cas, étant donné que des prestations légitimement dues ne sont pas disponibles à temps ou dans une mesure insuffisante. Cette fonction relative aux avances mobilise les ressources humaines et financières des communes et cantons.

I) Répartition des coûts de l'aide sociale économique

Le financement de l'aide sociale fait l'objet de réglementations très différentes. Dans onze cantons, les communes supportent l'intégralité des coûts, tandis que trois cantons les financent intégralement par le biais des budgets cantonaux. Parallèlement, il existe différents modèles de compensation des charges: Horizontaux (entre communes) et verticaux (entre canton et communes). Il est à noter que certains cantons (*) prennent en charge l'intégralité - illimitées dans le temps - des coûts du domaine de l'asile et des réfugiés et instaurent ainsi une compensation indirecte des charges avec les communes. Les résultats résumés dans le tableau suivant ne révèlent que la répartition des coûts de l'aide sociale économique (et non celle du domaine de l'asile et des réfugiés) :

Répartition des coûts de l'aide sociale économique entre canton et communes

Monitoring CSIAS 2018, graphique 7



En l'absence d'un système de compensation des charges dans l'aide sociale économique, de grandes différences sont observées au sein des cantons au niveau de la charge financière des communes. Le rapport du Conseil fédéral sur l'évolution des coûts de l'aide sociale⁴, présente la répartition horizontale des charges de l'aide sociale comme suit :

Tableau 2

Mécanismes de financement de l'aide sociale économique dans les cantons (état 2015)

Aucune répartition des charges de l'aide sociale	
Seulement le canton	AI, GE, GL
Seulement les communes	NW, OW, ZG
Répartition des charges de l'aide sociale moyennant	
- une contribution du canton pour les dépenses d'aide sociale	
- sans compensation entre les communes	TI, ZH
- combinée à une compensation entre les communes	BE, FR, JU, NE, SH, SO (communes seules), VD, VS
- un mécanisme de compensation intercommunale des charges sociales (comme part de la péréquation financière) <i>avec prise en compte de l'aide sociale</i>	
- compensation horizontale	AG, AR
- compensation verticale	BL, (BS), GR, LU, SG, SZ, TG, UR
- un mécanisme de compensation intercommunale des charges sociales (comme part de la péréquation financière) sans prise en compte de l'aide sociale	
- compensation horizontale	NE
- compensation verticale	BE, FR, VS, SO

Source: Rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017 synthèse d'après Tschudi 2015

m) Formes organisationnelles de l'aide sociale

Les formes organisationnelles de l'aide sociale varient considérablement. Pour la CSIAS, les questions prioritaires concernent la formation des travailleurs sociaux chargés des dossiers, les prestations des offices cantonaux des affaires sociales proposées aux communes et personnes concernées, ainsi que les mesures de lutte contre les abus.

16 cantons indiquent qu'ils confient toujours la gestion des cas à des travailleurs sociaux diplômés. Dans neuf cantons, certaines communes emploient uniquement des travailleurs sociaux diplômés; dans d'autres, une partie ou la totalité des dossiers sont traités par des personnes sans formation spécialisée.

19 cantons déclarent disposer d'un manuel cantonal, 20 cantons proposent un service de conseil pour les communes et services sociaux sur les questions relatives au droit de l'aide sociale et à son application, 13 cantons offrent des conseils aux particuliers, dispensés par leurs propres services ou par des organisations mandatées. 20 cantons disposent d'instruments spécifiques pour lutter contre les abus. Il existe à cet effet des instances cantonales et communales. Dans certains cantons, les tâches d'observations sont confiées à un organisme externe.

⁴ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49538.pdf>

Le monitoring CSIAS 2018 montre que les formes organisationnelles des services sociaux répondent en grande partie aux exigences professionnelles modernes. Le conseil social exige une connaissance approfondie des questions juridiques, psychologiques, sociologiques et méthodologiques, ce qui requiert un nombre suffisant de collaborateurs diplômés au sein des services sociaux.

4. Conclusions et recommandations

Durant l'été 2018, la CSIAS a réalisé pour la troisième fois une enquête auprès des cantons sur la mise en œuvre des normes CSIAS. Dans les 16 cantons qui partagent la responsabilité de l'aide sociale avec les communes, 70 communes ont été sélectionnées pour une enquête directe. Le questionnaire en ligne contenait 60 questions portant sur les domaines suivants : forfait pour l'entretien, logement, frais de santé, suppléments d'intégration, franchise sur les revenus, prestations circonstanciées, remboursement de l'aide sociale, aide d'urgence, offres d'intégration, sanctions, prétentions financières à l'égard de tiers, répartition des compétences entre les services sociaux et les autorités et répartition des coûts au niveau des dépenses d'aide sociale. La participation était élevée, tous les cantons et 83% des communes ont répondu aux questions.

L'évaluation montre que les normes CSIAS sont très importantes pour la mise en œuvre cantonale et communale de l'aide sociale. Dans 18 cantons, les normes sont contraignantes, dans les autres, elles servent d'orientation ou sont partiellement contraignantes. 13 cantons ont une référence contraignante aux normes au niveau législatif, 12 au niveau d'une ordonnance. Un canton intègre les normes dans des manuels ou règlements communaux.

L'évaluation des différentes thématiques montre que les normes CSIAS atteignent en grande majorité l'objectif d'harmoniser l'aide sociale entre les cantons. A fin 2018, les écarts constatés au niveau du forfait pour l'entretien sont minimes. Cependant, des décisions politiques sont attendues qui pourraient remettre en cause cette harmonisation. Dans d'autres domaines, les cantons recourent à leur marge de manœuvre pour répondre aux besoins cantonaux et communaux tout en ne perdant pas de vue l'objectif d'harmonisation. Des différences importantes sont constatées dans certains domaines (forfait pour l'entretien pour les jeunes adultes et cadre des sanctions). Les bénéficiaires de l'aide sociale perçoivent ainsi des prestations différentes selon les cantons.

Au regard des résultats du monitoring 2018, la CSIAS formule les recommandations suivantes :

1. Au niveau du forfait pour l'entretien pour les jeunes adultes, il convient de veiller à l'application des incitations à la formation, à l'insertion professionnelle ou à l'emploi prévues. Une réduction généralisée du forfait ne devrait pas se faire pour tous les jeunes adultes. La CSIAS va d'autre part dans le cadre de la révision actuelle des normes examiner si le droit systématique à une franchise sur le revenu devrait être octroyé aux apprentis. 12 cantons ont déjà adopté cette approche.
2. Il est attendu des bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils vivent dans un logement avantageux. Compte tenu des écarts régionaux et communaux entre les niveaux de

loyer, la CSIAS recommande de plafonner les frais de logement échelonnés en fonction de la taille du ménage et de l'offre locale et actuelle de logements. Ces plafonds doivent être vérifiés régulièrement. Comme le recommandent les normes CSIAS⁵, les plafonds devraient être fixés sur la base d'une méthode de calcul matériellement justifiée. L'observation sporadique du marché immobilier ne répond pas suffisamment à ces exigences.

Toutefois, il convient d'éviter qu'une trop grande proportion de bénéficiaires doive consacrer une partie du forfait pour l'entretien au loyer. Pour ceux qui cherchent en vain un autre logement ou pour lesquels un déménagement n'est manifestement pas indiqué, la CSIAS recommande de prendre en charge la totalité du loyer. Simultanément, les normes édictées en matière de loyer ne doivent pas servir à dissuader les personnes économiquement faibles de s'installer ou de les pousser à partir en fixant un niveau trop bas.

3. Dans la plupart des cantons, les primes de l'assurance obligatoire des soins (LAMal) pour les bénéficiaires de l'aide sociale sont couvertes par des réductions individuelles des primes (RIP). Toutefois, une tendance à transférer ces coûts vers l'aide sociale est constatée. La CSIAS observe cette évolution avec inquiétude puisqu'elle renforce la hausse des coûts de l'aide sociale et génère une incertitude juridique dans le domaine du remboursement de l'aide sociale. A l'avenir également, la RIP devrait couvrir les primes effectives des bénéficiaires de l'aide sociale.
4. Les normes CSIAS recommandent d'observer de la retenue lorsqu'il s'agit de faire valoir un remboursement sur le futur revenu provenant d'une activité lucrative. Ce principe a pour objectif de ne pas compromettre le retour à l'autonomie économique. 20 cantons s'orientent à cette recommandation. Afin d'assurer les incitations à sortir de l'aide sociale, cette réserve recommandée devrait aussi être prise en compte à l'avenir.
5. Les offres pour l'acquisition des compétences de base, ainsi que les possibilités de formation continue pour les bénéficiaires de l'aide sociale sont encore trop rares. L'offensive de formation continue lancée par la CSIAS exige une collaboration cantonale active entre les directeurs des affaires sociales et de l'instruction publique, ainsi que le cofinancement de la Confédération par des moyens provenant du crédit SEFRI promouvant la formation, la recherche et l'innovation.
6. Une stratégie spécifique et des offres destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans sont, elles aussi, trop rares. Dans sa prise de position "Alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans", la CSIAS a exigé des mesures au sein de l'aide sociale, notamment une collaboration étroite avec les ORP, le développement d'offres spécifiques, une coopération active avec les employeurs, le financement subsidiaire de formations initiales et continues, ainsi que le développement d'offres d'intégration sociale et le travail bénévole.
7. Il est prouvé que l'augmentation des ressources temporelles dédiées au conseil et à la prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale par des experts qualifiés conduit à une sortie plus rapide et durable des bénéficiaires de l'aide sociale. La CSIAS

⁵Norme CSIAS B.3 Frais de logement ([lien](#))

recommande donc d'employer un nombre suffisant de personnel disposant d'une formation spécialisée dans le domaine du conseil social.

8. Le monitoring CSIAS 2018 montre une multitude de système de financement de l'aide sociale entre les cantons et les communes. Il existe des systèmes de péréquation spécifique pour l'aide sociale entre canton et communes de même qu'entre les communes. Certains cantons disposent de répartitions des charges sociales concernant la quasi-totalité des régimes sous conditions de ressources. Dans certains cantons les coûts pour l'aide sociale des réfugiés est reprise systématiquement par le canton dans un but d'équité.

Les différents types de péréquation font partie du système fédéraliste de la Suisse. La CSIAS considère néanmoins qu'il soit important de trouver des solutions qui contrecarrent des différences trop prononcées dans le poids du financement de l'aide sociale. Ceci faisant, par le biais de dispositif d'équilibrage soit direct ou indirect dans le but d'éviter aux communes ou régions des difficultés financières. De telles situations favorisent une tendance à éloigner les bénéficiaires de l'aide sociale de la commune ou d'empêcher l'arrivée de personnes indigentes. L'aide sociale - en tant que pilier important de la protection sociale - est mise fondamentalement en question si les charges économiques sont trop grandes au niveau des communes.

Outre un équilibrage des charges sociales au niveau cantonal, dans le domaine de l'asile et des réfugiés, relevant d'une compétence commune entre la Confédération, les cantons et les communes, un équilibrage est également nécessaire. Un pas important a été fait par le rehaussement du forfait d'intégration dans le cadre de l'agenda d'intégration. Le nombre élevés de réfugiés des années 2014-2016 se répercutera fortement à partir de 2020 sur les cantons et les communes. Pour autant que de suite, les coûts de l'aide sociale augmentent fortement, un soutien supplémentaire de la Confédérations sera nécessaire.