

Document de base

Aide sociale

Régionalisation et professionnalisation des services sociaux

Berne, 2006 / 2026 (mise à jour)

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Situation initiale	4
3.	Objectifs.....	5
4.	Mise en œuvre	6
4.1.	Processus de régionalisation	6
4.2.	Processus de professionnalisation.....	7
4.3.	Standards de qualité.....	8
4.4.	Mesures d'intégration professionnelle et sociale	9
4.5.	Financement	9
5.	Contributions concrètes de la CSIAS	10
6.	Bibliographie	11

1. Introduction

La CSIAS s'engage depuis sa création il y a plus de cent ans, au développement d'une aide sociale professionnalisée. Elle vise à atteindre cet objectif à l'aide d'informations, d'échanges d'expériences et de formations continues. Dans la plupart des cantons, l'aide sociale est une tâche déléguée aux communes¹. Mais celles-ci sont souvent trop petites pour mettre en place des services sociaux professionnels ce qui les mènent parfois à déléguer les tâches à des autorités de milice. C'est pourquoi la CSIAS a toujours destiné ses prestations tant aux professionnels qu'aux membres des autorités. La complexité des tâches et les exigences croissantes vis-à-vis de l'aide sociale ont amené la CSIAS tôt déjà à s'engager en faveur de la création de services sociaux régionaux et de la professionnalisation au sein de l'aide sociale. Ceci non pas pour exprimer un manque de reconnaissance des autorités de milice et de leurs activités, mais bien plus dans le but d'une répartition judicieuse des tâches entre les différents acteurs de l'aide sociale.

Lors de sa retraite du mois d'avril 2006, le Comité a étudié de manière approfondie la situation actuelle de la régionalisation et de la professionnalisation au sein de l'aide sociale suisse et a analysé les différentes évolutions. Cette discussion a abouti à l'élaboration du présent document qui veut préciser la position de la CSIAS en matière de régionalisation et de professionnalisation et définir la contribution propre de l'association professionnelle à l'évolution ultérieure.

Le document a été approuvé le 2 novembre 2006 par le Comité directeur de la CSIAS. Une actualisation du document fut effectuée en 2026.

¹ [Monitoring de l'aide sociale 2024, page 4](#)

2. Situation initiale

L'organisation de l'aide sociale en Suisse se distingue par une grande diversité. En tant que tâche déléguée aux cantons en vertu des dispositions constitutionnelles, elle connaît des concrétisations diverses. Alors que plusieurs cantons assurent l'aide sociale par leurs propres services, la plupart des cantons délèguent la tâche aux communes. Par ailleurs, on observe également différentes formes mixtes entre compétences cantonales et communales. Le monitoring des normes CSIAS fait la distinction entre les cantons ayant une responsabilité forte ou exclusive en matière d'aide sociale² et les cantons ayant une responsabilité partagée, qui se partagent les tâches et les compétences en matière d'aide sociale avec les communes.

Compte tenu de l'importance croissante de l'aide sociale en tant qu'instrument de la protection sociale ainsi que de l'augmentation des charges financières et du nombre de cas, les limites d'une aide sociale organisée et financée sur le plan communal sont apparues. Dans l'ensemble, on constate une tendance vers la régionalisation et la professionnalisation au sein de l'aide sociale. Dans certains cantons, des structures régionalisées³ existent depuis longtemps, tandis que d'autres ont opéré le passage d'une organisation communale à une organisation régionale voire cantonale au cours des dernières années. C'est le cas notamment des cantons de Fribourg, d'Obwald (association de communes) et de Glaris, qui dispose d'une organisation cantonale depuis les fusions de communes de 2010. Mais également dans les cantons dans lesquels l'organisation communale de l'aide sociale faisait encore partie des dogmes immuables de la politique cantonale, des discussions sur l'organisation optimale de l'aide sociale ont éclaté entre-temps, signes précurseurs d'un changement.

En jetant un coup d'œil sur la réalité actuelle de l'aide sociale suisse, on peut estimer qu'environ 80 à 90 pour cent de la population vit d'ores et déjà dans le périmètre de services sociaux professionnels. En additionnant les populations des villes, des cantons à responsabilité forte ou exclusive en matière d'aide sociale ainsi que des cantons de Berne, des Grisons et de Glaris, on arrive à cette estimation. En d'autres termes : le nombre élevé de communes ne disposant pas encore d'une aide sociale professionnelle ne peut dissimuler le fait que le changement de paradigme au sein de l'aide sociale vers une régionalisation et une professionnalisation est exécutée. Aujourd'hui, dans la plupart des régions du pays, ce sont des services sociaux professionnels, urbains ou régionaux, qui sont responsables de l'aide sociale. L'aide sociale assurée par des organes de milice constitue aujourd'hui plutôt une exception, même si l'image de l'aide sociale dans le public est encore fortement marquée par les conditions d'autrefois.

L'évolution vers la régionalisation ne s'opère pas uniquement à l'aide sociale. La mise en place d'entités supra-communales et supra-cantonales est une tendance actuelle qui a pour résultat l'apparition de régions sans cesse nouvelles qui parfois se chevauchent. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, les offices régionaux de placement ont abouti dans les années nonante à la création de nouvelles régions ; les offices AI régionaux ont donné naissance à des offices AI de nouvelles régions. L'approvisionnement en soins hospitaliers

² AI, BS, GE, GL, JU, NW, TI, UR

³ BE, VS, GR, VD

d'autre part se base sur des régions plus grandes. Ce qui caractérise ces régions, c'est le fait qu'elles ne coïncident guère sur le plan territorial. Force est de constater que les frontières communales historiques ne permettent que dans une mesure limitée d'assurer une prestation économique et de qualité. Une régionalisation de l'organisation de l'aide sociale est étroitement liée à la création de régions dans d'autres domaines de prestations.

3. Objectifs

Les objectifs visés par la régionalisation et la professionnalisation de l'aide sociale sont énoncés dans les normes CSIAS (objectifs, principes, droits, devoirs et règles de procédure) ainsi que dans le code de déontologie du travail social. Les points suivants sont mis en évidence :

- **Egalité de traitement** : L'aide sociale a pour objectif d'assurer une égalité de traitement des personnes bénéficiaires de l'aide sociale – une égalité de traitement à l'intérieur d'une commune, mais également à l'intérieur d'un canton. Avec ses normes, la CSIAS s'engage par ailleurs pour un minimum d'égalité de traitement sur le plan national. Les services qui gèrent un certain nombre de cas peuvent garantir une comparabilité et assurer plus facilement l'égalité de traitement.
- **Aptitude au pilotage** : L'aide sociale en tant qu'instrument de la protection sociale doit être mise en pratique selon certaines normes et directives transparentes. Ceci est considérablement plus facile si les services sociaux disposent d'un organe de pilotage. La distinction entre un organe stratégique de pilotage (niveau stratégique) et les organes exécutifs (niveau opérationnel) est essentielle pour une mise en pratique professionnelle de l'aide sociale.
- **Gestion de la qualité** : La CSIAS s'engage en faveur d'une aide sociale de qualité et efficace. Même s'il est tout à fait possible de fournir un bon travail dans le système de milice, la complexité des situations de vie exige aujourd'hui un savoir-faire professionnel dont les membres d'une autorité sociale ne peuvent disposer. De même, les exigences vis-à-vis de la gestion des bénéficiaires augmentent dans une mesure qui dépasse en règle générale les disponibilités en termes de temps d'un organe de milice.
- **Protection des données personnelles** : Pour la CSIAS il est très important que la protection des données personnelles des bénéficiaires de l'aide sociale soit respectée. Dans les petites communes tout particulièrement, ceci est très difficile. En ayant accès à un service social plus grand, les personnes soutenues courent moins de risques de s'exposer publiquement.
- **Aptitude à la collaboration** : Il devient de plus en plus urgent que l'aide sociale puisse collaborer étroitement avec les organes des assurances chômage, invalidité et maladie ainsi qu'avec les domaines de la formation et de l'intégration. Alors que les responsables

des grands systèmes de protection sociale sont pilotés sur le plan national, le défi est de taille pour l'aide sociale cantonalisée pour s'imposer dans la coopération en tant que partenaire sûr. La Collaboration interinstitutionnelle n'est possible qu'à condition d'établir des rapports contraignants. Les entités organisationnelles plus grandes sont mieux à même de le faire.

- **Prestation et contre-prestation** : Avec les normes CSIAS 2005, l'aide sociale a été orientée vers un paradigme d'activation. Au moyen d'offres et d'incitations, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent être motivés à contribuer à leur intégration professionnelle et sociale. Or, dans de nombreux cas, cela n'est possible qu'à condition que des mesures d'intégration correspondantes soient mises à disposition, ce qui est plus facile quand il y a une collaboration par-delà des limites des petites communes.
- **Promotion du personnel** : Assurer l'aide sociale et le contact quotidien avec les bénéficiaires est une tâche exigeante. Un savoir-faire et un comportement professionnels augmentent la qualité de l'aide sociale. La CSIAS s'engage en faveur d'un soutien professionnel nécessaire du personnel actif dans l'aide sociale. Celui-ci doit avoir accès aux formations continues, aux échanges d'expériences, aux encouragements et aux possibilités de développement internes.

En vue de ces objectifs, la CSIAS considère la professionnalisation et la régionalisation de l'aide sociale comme des instruments appropriés. La manière dont les services sociaux devraient être organisés est décrite dans le document de référence « Bonnes pratiques pour les services sociaux ».

4. Mise en œuvre

4.1. Processus de régionalisation

Une analyse de la situation fait ressortir que la régionalisation peut revêtir des formes très différentes, parmi lesquelles on peut distinguer les typologies suivantes :

- Création de centres régionaux proposant des services complets
- Création de centres régionaux chargés de tâches professionnelles spécifiques
- Formes individuelles de collaboration entre différentes communes
- Accords de prestation avec des prestataires publics et privés
- Cantonalisation de l'aide sociale et création d'un service social cantonal

Le pilotage des processus de régionalisation se fait de manières différentes. Les processus peuvent être déclenchés non seulement par la cantonalisation de l'aide sociale à travers une modification de la constitution cantonale, mais également par des dispositions cantonales à

l'intention des communes. A de nombreux endroits, on observe également des regroupements volontaires de communes.

Le financement est l'un des facteurs clés de l'évolution. La clé de répartition des coûts entre les cantons et les communes ou entre les communes a une influence déterminante sur la forme de collaboration. Ainsi, on observe que la répartition des coûts entre le canton et les communes a un impact bien plus grand sur la conception de l'aide matérielle que, par exemple, les différences culturelles entre les régions linguistique⁴. Dès lors, la régionalisation et la professionnalisation sont immédiatement liées aux compétences financières, à la péréquation des charges ou aux incitations matérielles. Les questions structurelles ne peuvent pas être considérées en dehors du contexte financier.

La multitude des formes de mise en pratique reflète les situations les plus diverses des cantons et des régions. Il s'avère qu'il n'y a pas de voie royale qui mène à la régionalisation, mais que les cantons, les régions et les communes doivent trouver leur propre voie adaptée à leur situation. On peut le regretter dans la mesure où la mise en place d'une solution standard paraît plus facile. Mais les expériences montrent que les coopérations régionales ne sont performantes qu'à condition d'être réellement portées par les principaux partenaires et de résulter de la prise de conscience que les anciennes formes organisationnelles sont dépassées. Des régionalisations imposées sont souvent source de déceptions et provoquent une résistance passive.

4.2. Processus de professionnalisation

Les normes CSIAS recommandent des prestations de conseil et d'accompagnement fournies par des professionnel-le-s⁵. Pour correspondre aux exigences d'un service social professionnel, ce dernier ainsi que l'ensemble des organes d'aide sociale doivent disposer d'une marge d'appréciation et de ressources humaines, financières et structurelles suffisantes.

Les services sociaux régionalisés nécessitent un personnel professionnel. La professionnalisation est dès lors étroitement liée à la régionalisation. Le conseil, le calcul de l'aide sociale matérielle et l'octroi de l'aide sociale requièrent un savoir-faire professionnel. Dans certains cantons, les services sociaux doivent avoir une taille minimale permettant l'engagement d'un personnel qualifié. Pour la gestion des cas, il s'agit d'un personnel qualifié en travail social, formé pour maîtriser la complexité de la gestion des cas et pour chercher des solutions optimales en ce qui concerne le contact tant avec les bénéficiaires qu'avec les différentes autorités et instances administratives. Aujourd'hui, les sept Hautes écoles spécialisées en Suisse forment un tel personnel dans un cursus bachelor axé sur la pratique et les aptitudes requises par l'exercice du métier.

⁴ Voir dans la bibliographie le monitoring CSIAS 2018 et 2024 et les publications Bächler et Tschudi

⁵ [Normes CSIAS A.3. al. 8 et commentaires f\)](#)

La professionnalisation ne se limite cependant pas à l'engagement d'un personnel formé en travail social. D'autres compétences professionnelles sont requises. Les spécialisations et les exigences élevées vis-à-vis de l'administration et de la gestion demandent un savoir et un savoir-faire professionnels. Par ailleurs, la professionnalisation se traduit aussi par la conceptualisation du service. Une approche appropriée en matière d'organisation structurelle et fonctionnelle, de gestion du personnel, de contrôle et de création de réseaux sont autant de facteurs déterminant la qualité professionnelle des services sociaux. Certains cantons exercent une influence sur la professionnalisation de l'aide sociale en définissant des exigences formelles vis-à-vis des services sociaux, en imposant des standards de qualité ou en intégrant dans leurs décrets une référence générale à l'obligation d'un soutien et d'un conseil appropriés.

En complément, il convient de mentionner le rapport du monitoring 2024 de l'aide sociale (p. 7) :

« En ce qui concerne le principe de professionnalisation, 16 cantons et 43 communes indiquent qu'ils n'engagent que des titulaires de diplôme en travail social au niveau tertiaire (ES ou HES) en tant que responsables de dossiers. 7 communes de ces cantons donnent une autre réponse. Dans les 10 cantons et 23 communes restants, la responsabilité du conseil et de l'accompagnement des personnes soutenues est également confiée à du personnel titulaire d'autres formations professionnelles. Le pourcentage de ces collaborateurs et collaboratrices par rapport aux travailleurs sociaux ayant une formation correspondante se situe entre quatre et 100 pour cent⁶ ».

4.3. Standards de qualité

Les services sociaux régionaux se distinguent non seulement par les tâches qui leur sont attribuées, mais également par leur forme organisationnelle. Dans le but de maîtriser la charge croissante des cas avec des ressources personnelles qui n'augmentent pas dans la même mesure, les services sociaux urbains et régionaux ont entrepris de gros efforts pour optimiser leur organisation. De multiples expériences sont faites avec différents modèles. Sur la base des standards de qualité à respecter, la CSIAS a formulé des recommandations susceptibles d'être des bonnes pratiques⁷ pour les services d'aide sociaux. Ces modèles d'organisation issus des expériences peuvent soutenir les processus de régionalisation et de professionnalisation en cours. Les recommandations concernent des sujets tels que l'organisation structurelle et fonctionnelle, la conduite du personnel, la taille de l'organisation et le pilotage.

Il est particulièrement important de faire la distinction entre direction stratégique et opérationnelle. Cette différenciation s'avère souvent être un casse-tête particulier lors de

⁶ 4 %/1 canton ; 10 %/1 commune ; 13 %/1 Cme ; 15 %/1 Cme ; 18 %/1 Cme ; 20 %/2 Cme ; 25 %/1 Cme ; 33 %/1 Cme ; 40 %/1 Cme ; 45 %/1 Cme ; 50 %/ 3Cme ; 67 %/1 Cme ; 72 %/1 Cme ; 75 %/1 Cme ; 80 %/1 canton ; 90 %/1 canton ; 100 %/ 7 Cme

⁷ [Lien Site web CSIAS thème régionalisation et professionnalisation](#)

processus de régionalisation. Les autorités d'aide sociale qui auparavant ont assuré elles-mêmes la gestion des cas, délèguent celle-ci et doivent trouver un nouveau rôle et une nouvelle identité d'organe stratégique. L'expérience montre que la définition de standards de qualité et le contrôle du respect de ceux-ci sont particulièrement exigeants.

4.4. Mesures d'intégration professionnelle et sociale

La promotion de l'intégration professionnelle et sociale est un élément central de l'aide sociale⁸. La CSIAS a formulé dans les objectifs des normes, des recommandations quant à la mise en pratique du principe de l'intégration d'une aide sociale moderne. Les mesures d'orientation professionnelle, les aides à l'insertion dans le premier marché du travail, les programmes d'activité et d'occupation, les offres dans le marché secondaire du travail ou les offres socio-pédagogiques et socio-thérapeutiques sont des instruments possibles qui ont tous pour point commun d'être difficiles à mettre en place à une échelle restreinte. Si les petites communes ont la possibilité de trouver des solutions appropriées adaptées à des personnes individuelles, il leur est difficile de réaliser de véritables programmes d'intégration qui, eux, exigent des regroupements régionaux.

La CSIAS s'engage afin que l'intégration professionnelle et sociale des bénéficiaires soit facilitée. Les offres correspondantes font aujourd'hui partie de l'équipement d'une aide sociale moderne, tout comme c'est le cas pour l'assurance chômage ou l'assurance invalidité. C'est justement la perspective d'une future collaboration plus étroite avec les ORP et les offices AI dans le domaine des mesures d'intégration, que la création d'une région appropriée s'impose. A cet égard, il y a un potentiel de coopération inexploité qui devrait être mieux utilisé. Non seulement dans l'intérêt des institutions, mais également, et avant tout, dans l'intérêt des personnes qui sont encore trop souvent attribuées à l'un ou l'autre des programmes d'intégration d'un point de vue institutionnel et moins dans la perspective de leurs besoins et de leurs possibilités.

4.5. Financement

En Suisse, le financement de l'aide sociale est assuré par les cantons et les communes. Là encore, il y a des cantons qui financent l'aide sociale intégralement et d'autres dans lesquels les communes supportent entièrement les coûts de l'aide sociale. Et entre les deux, on constate une multitude de formes mixtes de péréquation financière verticale et horizontale. Plus le financement est réglé au niveau communal, plus la régionalisation des services sociaux s'avère difficile, puisque les questions financières y jouent un rôle important. Comment régionaliser sans perdre le contrôle des dépenses ? Comment assurer que la régionalisation n'entraîne pas une augmentation des coûts ?

Les expériences et les enquêtes réalisées dans le canton de Berne, qui a procédé au passage le plus conséquent à des services sociaux régionaux, montrent que celle-ci n'engendre pas

⁸ [Normes CSIAS A.2. al. 3 & Commentaires c\)](#)

d'augmentation des coûts⁹. Cependant, pour réussir une régionalisation des services, les besoins et les craintes des communes doivent être pris en considération. Les coûts supplémentaires des services sont contrebalancés par les économies résultant d'une efficacité accrue de l'aide sociale et de l'application plus cohérente du principe de subsidiarité. Il est probable que le potentiel d'économies pourrait être encore considérablement augmenté s'il était possible de collaborer au niveau d'une région avec les grandes assurances sociales que sont l'AC et l'AI. Mais en règle générale, les réalisations ne sont performantes que si elles sont accompagnées d'un engagement plus important du canton. Dans ce domaine, une nouvelle conception de la péréquation financière ou la création d'incitations financières à la régionalisation sont des moyens qui ont fait leurs preuves.

5. Contributions concrètes de la CSIAS

La CSIAS soutient la régionalisation et la professionnalisation des services sociaux, puisque celles-ci permettent de mieux atteindre les objectifs d'une aide sociale efficace et moderne. Dans cette voie, la CSIAS se voit soutenue par la CDAS qui s'engage également pour le développement de l'aide sociale en tant qu'instrument fort et efficace de la politique sociale. La CSIAS, sans se prononcer sur les différentes formes de régionalisation ou les différents modèles d'organisation, peut fournir des contributions professionnelles sur différents niveaux. Parmi elles, on peut citer :

- Argumentaire sur la régionalisation et la professionnalisation à l'intention des cantons et des communes
- Soutien à des conférences cantonales et des associations des communes dans les processus de régionalisation
- Organisation de l'échange d'expérience
- Développement de meilleures pratiques en matière d'organisation des services sociaux
- Formation des autorités engagées dans des processus de réorganisation

La CSIAS fixe les activités concrètes dans le cadre de la planification annuelle en fonction des ressources disponibles. Pour ce faire, elle s'appuie en premier lieu sur les besoins de ses membres.

⁹ [Voire évaluation BASS 2007](#)

6. Bibliographie

- AvenirSocial. (2026). *Code de déontologie du travail social*. Berne : AvenirSocial. Disponible à l'adresse : <https://avenirsocial.ch/fr/expertise/code-de-deontologie/>
- Bächler, Thea. (2016). *Die Finanzierung der Sozialhilfe zwischen Solidarität und Wettbewerb*. Freiburg : Institut für Föderalismus der Universität Freiburg.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). (2018). *Monitoring Aide sociale 2018*. Bern : CSIAS. Disponible à l'adresse : https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2018_Monitoring_Aide-sociale_Rapport.pdf
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). (2025). *Monitoring de l'aide sociale 2024. Rapport*. Berne : CSIAS. Disponible à l'adresse : https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2024_CSIAS_Rapport_Monitoring-Normes.pdf
- Egger, Theres; Stutz, Heidi & Guggisberg, Jürg. (2007). *Evaluation des normes minimales prévues par la loi sur l'aide sociale en matière de financement des services sociaux. Résumé. Sur mandat de l'Office des affaires sociales du canton de Berne*. Berne : BASS. Disponible à l'adresse : https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2008/Evaluation_Mindeststandards_Sozialhilfegesetz_Zusammenfassung_f.pdf
- Tschudi, Daniela. (2015). *Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich. Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen Sozillastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich*. Masterarbeit eingereicht an der Universität Bern. Winterthur & Bern: Universität Bern.