

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 de l'aide sociale 2021

Berne, le 31 mars 2022

Actualisé le 26 septembre 2022

Table des matières

1.	Contexte	3
2.	Méthode	3
3.	Résultats	5
a)	Signification des normes.....	5
b)	Aide personnelle.....	5
c)	Forfait pour l'entretien (FE).....	6
d)	Frais de logement	8
e)	Soins médicaux de base.....	9
f)	Suppléments d'intégration (SI) et franchises sur le revenu (FR)	10
g)	Prestations circonstancielles (PCi).....	11
h)	Remboursement.....	12
	Situation favorable du fait de revenus d'une activité lucrative.....	12
	Situation favorable du fait d'un apport de fortune	13
	Personnes soumises à l'obligation de remboursement.....	13
	Prestations remboursables.....	14
i)	Mesures d'intégration spécifiques	14
	Compétences de base.....	15
	Offres pour les personnes de plus de 55 ans.....	15
	Financement de la formation professionnelle et continue	15
j)	Sanctions.....	16
k)	Calcul des prestations.....	17
	Prévoyance vieillesse	17
	Franchise sur la fortune au début de l'aide	17
	Seuils d'entrée et de sortie	17
l)	Formes organisationnelles de l'aide sociale	18
m)	Covid	18
4.	Conclusion et recommandations	19

1. Contexte

Depuis les années 60, la CSIAS, en sa qualité de Conférence nationale spécialisée de l'aide sociale, rédige à l'usage des cantons et des communes des normes qui tiennent lieu de référence. Ces normes ont été régulièrement révisées au fil des années, gagnant à chaque fois en précision. Elles ont valeur de recommandations et n'ont de caractère contraignant qu'une fois consacrées par la législation cantonale et communale ainsi que par la jurisprudence. Elles contribuent à une plus grande sécurité et égalité juridiques au niveau national, tout en garantissant une marge d'appréciation pour des solutions idoines à la mesure des besoins et des situations des cantons et des communes.

Depuis 2014, la CSIAS réalise tous les deux ans un monitoring de l'application des normes dans les cantons et communes, aux fins de disposer d'une base de données régulièrement mise à jour. Les données constituent une précieuse base pour le débat interne sur l'évolution des normes et livrent des informations utiles à la communication vers l'extérieur.

2. Méthode

Le panel des interrogés se compose de la totalité des 26 services cantonaux de l'action sociale et d'une sélection de communes situées dans les cantons où l'aide sociale est fortement pilotée au niveau communal. L'enquête est réalisée au moyen d'un questionnaire en ligne. En raison de la crise sanitaire et de la charge de travail particulière que les services sociaux ont été amenés à assumer en 2020, l'enquête bisannuelle prévue en 2020 a été reportée à 2021.

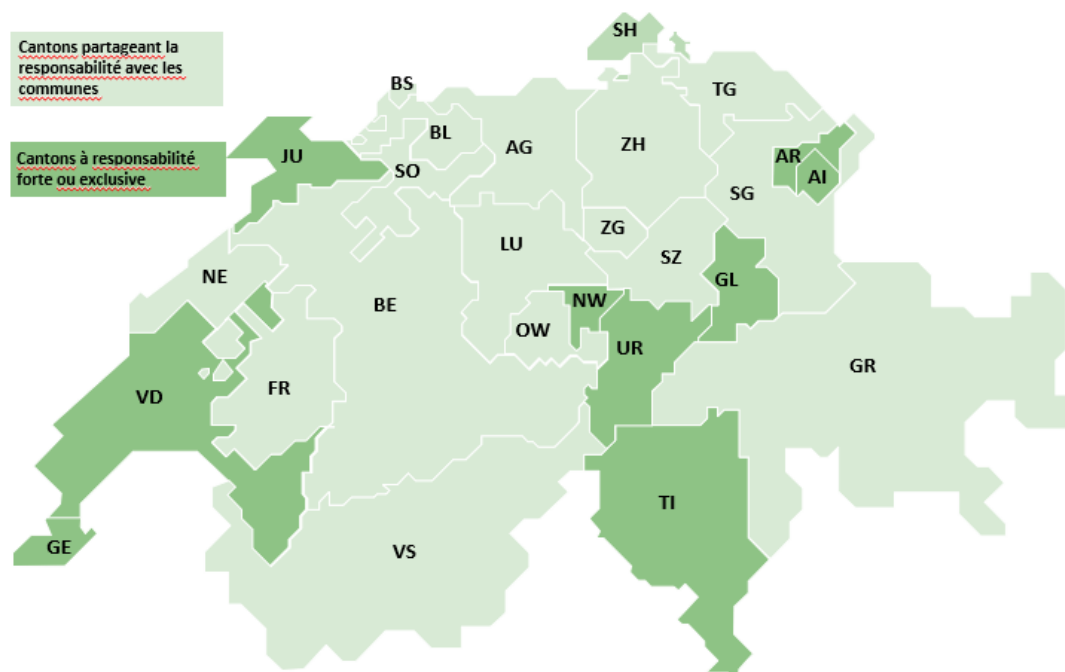
Les questions posées dans le monitoring de la mise en œuvre des normes CSIAS dans les cantons et les communes ont été adressées à trois types d'entités aux compétences distinctes : **les cantons ayant une responsabilité forte ou exclusive** en matière d'aide sociale et **les cantons à responsabilité partagée** (voir graphique 1) qui, dans ce domaine, partagent les tâches et compétences avec **les communes**. Dans les cantons à responsabilité partagée, ont été interrogés une sélection de communes ou de services sociaux communaux ou municipaux. Les enquêtes de 2014 et 2016 ont montré que les services sociaux cantonaux dans les cantons à responsabilité partagée n'étaient pas en mesure de répondre à l'ensemble des questions. Ils ont donc renvoyé certaines questions vers les communes. Les expériences lors de l'enquête 2018 ayant confirmé cette pratique, il a été développé trois questionnaires distincts.

Les cantons à responsabilité forte ou exclusive ont été invités à répondre à l'ensemble des questions du monitoring, cependant que les cantons à responsabilité partagée et les communes n'ont reçu que les questions portant sur leurs domaines de compétence respectifs.

Au total, l'enquête comprenait **74 questions** concernant les domaines suivants : aide personnelle, forfait pour l'entretien, logement, frais de santé, suppléments d'intégration, franchise sur le revenu, prestations circonstanciées, remboursement de l'aide sociale, aide d'urgence, mesures d'intégration, sanctions, prétentions financières à l'égard de tiers, compétences et organisation de l'aide sociale et situation résultant de la pandémie du Covid-19.

Le questionnaire et les instructions pour le remplir ont été envoyés à la totalité des **26 services cantonaux de l'action sociale** ainsi qu'à **66 services sociaux communaux et municipaux**. Le taux de réponse a atteint 100 % pour les cantons et 82 % pour les communes (10 communes n'ont pu répondre, en partie pour des raisons justifiées ; deux n'ont répondu qu'à un quart des questions). En 2018, le taux de réponse s'était établi à 83 % (61 communes ayant répondu sur 70 communes sollicitées).

Répartition des compétences dans les cantons



Monitoring CSIAS, 2021, graphique 1

Sur la base des réponses retournées, les cantons de SZ et de GR sont, rétrospectivement, classés dans la catégorie des cantons à responsabilité partagée. Une sélection de communes de ces cantons sera interrogée dans le prochain monitoring.

3. Résultats

a) Signification des normes

Les normes CSIAS ont une portée qui diffère selon les cantons et elles sont mentionnées à des niveaux législatifs distincts. A priori, le niveau d'ancrage dans la hiérarchie des lois ne joue pas un rôle essentiel. Ce qui compte est avant tout le degré de conformité avec les normes CSIAS.

Des disparités apparaissent notamment en matière de compensation du renchérissement, du montant du forfait pour l'entretien (huit cantons) ainsi que du forfait pour les jeunes adultes (16 cantons), de la définition de l'âge des jeunes adultes (jusqu'à 25, 30 ou 35 ans), 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 au début de l'aide, des réglementations régissant le remboursement des prestations d'aide sociale et de la mise en œuvre du principe de professionnalisation.

Une référence contraignante de l'aide sociale aux normes CSIAS est établie au niveau de la loi dans 11 cantons et (aussi) au niveau de l'ordonnance dans 17 cantons. En outre, 17 cantons se réfèrent également aux normes CSIAS dans leurs manuels cantonaux ou dans leurs règlements communaux. On trouve en la matière des mentions multiples.

Tableau 1: Ancrage juridique des normes CSIAS dans la hiérarchie législative des cantons

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

b) Aide personnelle

Lors de la révision 2021 a été créé un chapitre spécifique pour le mandat d'aide personnelle qui était déjà mentionné dans les normes précédentes. L'aide sociale doit assurer les moyens d'existence des personnes soutenues et favoriser leur intégration sociale et professionnelle. Or, la réalisation de cet objectif requiert généralement bien plus qu'une aide matérielle. L'aide personnelle est destinée à combler les besoins des personnes afin de prévenir ou surmonter les situations de détresse. Si nécessaire, elle doit être fournie même s'il n'existe aucun droit à une aide économique.

Dans le cadre de l'enquête, les cantons et les communes ont tous déclaré assumer ce mandat, y compris en faveur de personnes qui ne peuvent prétendre à une aide économique. Dans 5 à 30% des dossiers en cours, les personnes soutenues ont reçu une aide personnelle. Dans certains cas, les prestations de conseil sont déléguées en partie à des organisations d'entraide.

c) Forfait pour l'entretien (FE)

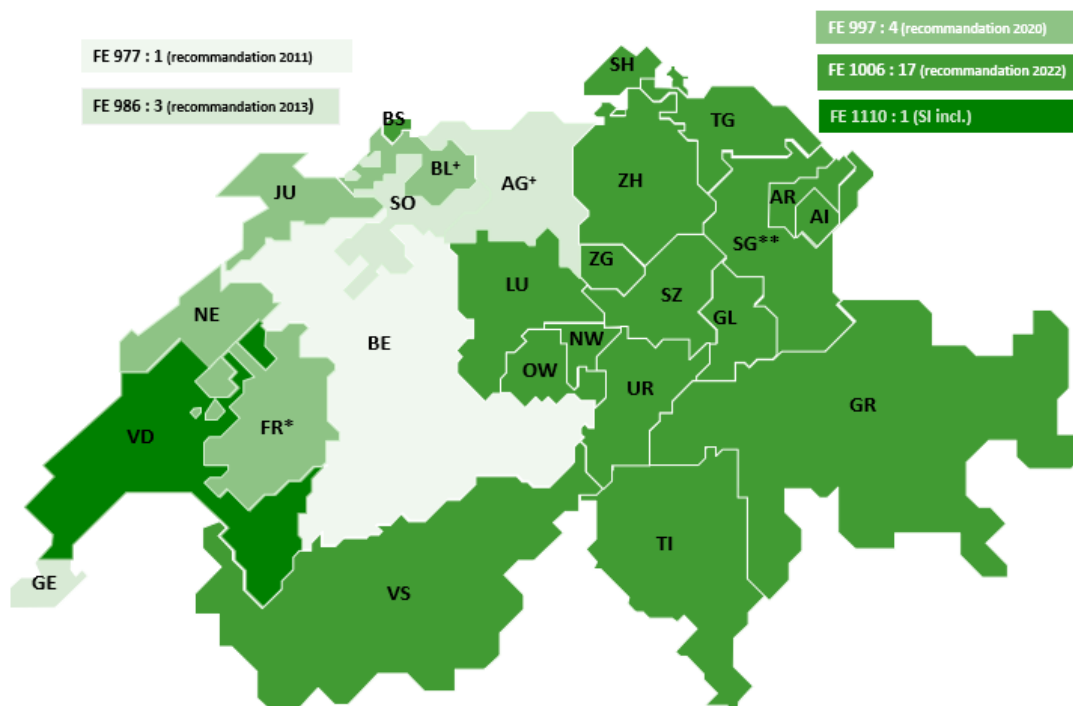
Le calcul et la fixation du forfait pour l'entretien constituent un élément central des normes CSIAS. La composition des groupes de dépenses et le montant du forfait pour l'entretien s'orientent au panier-type de biens et de prestations du décile inférieur de l'échelle des revenus, c'est-à-dire aux dix pour cent des ménages suisses à très faible revenu (normes CSIAS C.3.). Le montant se calcule à partir des données de l'enquête sur le budget des ménages (EBM). La dernière étude en la matière date de 2018 ; elle se fonde sur les données 2009-2014 (voir rapport « Calcul et évaluation du forfait pour l'entretien dans les normes CSIAS » Stutz, H. et al., 2018, [lien](#)). Selon les normes CSIAS, l'adaptation au renchérissement du forfait pour l'entretien doit s'opérer au plus tard un an après et au même pourcentage que l'adaptation au renchérissement des prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Pour l'année 2022 au plus tard, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) recommande un forfait de 1'006 francs pour un ménage d'une personne (décision CDAS du 30.11.2020). Dans 17 cantons, le forfait pour l'entretien 2022 est conforme au niveau recommandé par les normes CSIAS. Trois cantons avaient déjà procédé à l'adaptation dans le courant de l'année 2021.

Un canton y procédera au 1^{er} janvier 2023 et versera en 2022 encore un forfait de 997 francs. Trois cantons n'ont pas adapté le forfait au coût de la vie en 2020 et versent donc un montant de 997 francs. Trois autres cantons se tiennent encore au montant de 986 francs qui prévalait avant l'adaptation au renchérissement de 2013. Un canton n'a plus adapté le forfait depuis 2011 et alloue un montant de 977 francs. Enfin, un canton combine le forfait pour l'entretien avec le supplément d'intégration et octroie, pour un ménage d'une personne, un montant combiné de 1'110 francs.

Forfait pour l'entretien pour un ménage d'une personne

État du 15.12.2021



*BL et AG proposition 1006 dans le cadre des procédures législatives en cours
*FR décidé 997 à partir de 2023 (actuel 986)
**SG décidé 1006 à partir de 2023 (actuel 997)

BS, TI, ZH 1006 déjà depuis 2021

Monitoring CSIAS, 2021, graphique 2

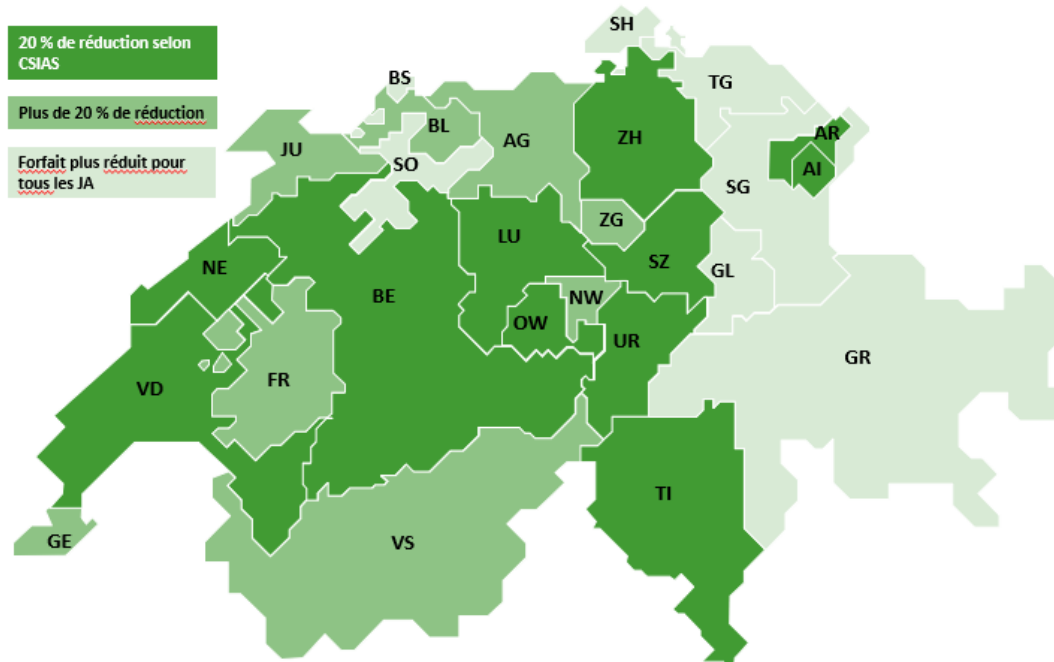
On observe de plus grandes différences en ce qui concerne le forfait pour l'entretien pour jeunes adultes. La fourchette s'étend de 457 à 997 francs. La prise en compte des différents modes de logement (colocation ou ménage individuel) est très variable d'un canton à l'autre. Dans six d'entre eux, les jeunes adultes perçoivent toutes et tous le même forfait pour l'entretien, quel que soit leur mode de logement.

Pour les jeunes adultes (18-25 ans), les normes CSIAS recommandent d'adapter le montant du forfait à leur situation de logement. Dans le cas d'une colocation, on se base sur le montant fixé pour une personne vivant dans un ménage de deux personnes (763 francs). Pour un ou une jeune adulte vivant seul-e, sans activité lucrative, sans formation ou qui n'élève pas avec ses enfants, on applique une déduction de 20 % (798 francs). Quant aux jeunes adultes qui travaillent, suivent une formation ou élèvent leurs enfants, ils et elles doivent – pour autant qu'un logement propre se justifie – percevoir le forfait ordinaire (986 francs pour l'année sous revue 2021).

Selon les normes CSIAS, le ou la jeune adulte est une personne âgée de 18 à 25 ans. Deux cantons ont élargi cette tranche d'âge et octroient le forfait réduit pour jeunes adultes jusqu'à l'âge de 30 et 35 ans respectivement.

Il ressort du monitoring CSIAS 2021 que le forfait octroyé aux jeunes adultes varie considérablement selon les cantons et que ceux-ci ne tiennent pas toujours compte de la situation de vie effective.

Forfait pour l'entretien d'un-e jeune adulte vivant dans son propre ménage, non intégré-e



Monitoring CSIAS, 2021, graphique 3

Les barèmes du forfait diffèrent aussi pour les personnes admises à titre provisoire, désormais passées sous la responsabilité de l'aide sociale communale. 14 cantons déclarent leur verser des forfaits moins élevés. Les montants pour ce groupe de personnes se situent dans une fourchette entre 299 et 768 francs par mois.

d) Frais de logement

Les frais de logement représentent une part considérable de la couverture des besoins de base (normes CSIAS C.4.). En raison des fortes disparités régionales et communales dans le niveau des loyers, les normes CSIAS ne formulent en la matière aucune recommandation chiffrée de portée générale. Néanmoins, la CSIAS recommande de plafonner les frais de logement, de les échelonner en fonction de la taille du ménage et de réviser régulièrement les montants plafonds. Par ailleurs, les directives de loyer ne doivent en aucun cas servir à pousser des personnes économiquement faibles à quitter la commune ou à ne pas s'y installer. Il y a donc lieu de recourir à un calcul fondé sur des critères précis correspondant à chaque situation et à l'offre effective de logements.

Dans la pratique, il arrive fréquemment que les coûts réels d'un logement dépassent les plafonds communaux ou régionaux. Dans certains cas, les personnes soutenues assument elles-mêmes la différence en puisant dans leur forfait pour l'entretien, alors que dans d'autres, elles sont exhortées à changer de logement.

La proportion de personnes soutenues dont les frais de logement sont jugés excessifs varie fortement et s'étend de 2% à 50 % selon les communes. Quant à la part des personnes

exhortées de chercher un autre logement pour cause de loyer excessif, les communes l'estiment à 3 à 20 %.

Selon le monitoring CSIAS 2021, les situations où les frais de logement dépassent les limites de loyer fixées sont monnaie courante et font partie du quotidien de l'aide sociale. Cependant, si une proportion importante de personnes soutenues vit dans des logements trop chers et que les contraintes à déménager dans un logement meilleur marché se multiplient, on est fondé à penser que les plafonds de loyers sont trop bas.

Les normes CSIAS recommandent, en cas de déménagement imminent, que l'organe d'aide sociale jusqu'alors compétent assure, pendant le premier mois, la couverture des besoins de base au nouveau domicile (normes CSIAS C.4.3.). Deux cantons indiquent ne pas suivre cette recommandation.

Les normes CSIAS recommandent en outre, dans des cas exceptionnels et lorsqu'une déclaration de garantie ne suffit pas, d'accorder des sûretés telles que des cautions, des primes d'assurance ou des garanties de loyer. Cinq cantons et une ville indiquent ne pas tenir compte de cette recommandation.

e) Soins médicaux de base

Avec 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.). Par principe, les familles et personnes seules de condition économique modeste peuvent solliciter une réduction individuelle de prime (RIP) dans leur canton de résidence, conformément à l'art. 65f de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)). En toute logique, la prime LAMal ne devrait donc pas faire partie de l'aide sociale matérielle. Or dans certains cantons, le montant de la RIP ne suffit pas à couvrir l'entier de prime LAMal et le canton n'a pas toujours de dispositif de prise en charge du solde.¹ En conséquence, les normes CSIAS recommandent de prendre en compte dans le budget d'aide sociale à la fois la part des primes d'assurance-maladie obligatoire qui demeure à la charge des personnes soutenues et les coûts des quotes-parts et des franchises. Les frais des primes LAMal ne sont pas remboursables.

Douze cantons déclarent que la RIP qu'ils accordent ne couvre pas entièrement la prime de l'assurance de base. Le solde à la charge des personnes soutenues atteint jusqu'à 252 francs par adulte, 159 francs par jeune adulte et 50 francs par enfant. Lors du monitoring 2018, onze cantons indiquaient ne couvrir qu'une partie de la prime, contre cinq cantons seulement en 2016.

Le monitoring CSIAS 2021 vient confirmer la tendance des cantons à limiter les coûts de la réduction de prime, d'où un transfert des coûts vers l'aide sociale et les personnes soutenues. À cela s'ajoute une insécurité juridique quant à l'étendue de l'obligation de remboursement. Alors que la différence entre la réduction de primes accordée et les primes

¹ [Exemple Zurich](#)

LAMal effective constitue en certains endroits une aide sociale soumise à remboursement, ces mêmes prestations sont ailleurs exclues de l'obligation de remboursement. La CSIAS recommande de renoncer à exiger le remboursement dans ce domaine, dès lors qu'au sens de la loi fédérale en matière d'assistance (art. 3 al. 2 LAS), les primes LAMal ne sont pas des prestations d'aide sociale².

Introduit en 2018, le nouveau tarif des prestations de médecine dentaire avait créé une incertitude quant à sa mise en œuvre. Deux cantons ont adopté une valeur du point plus basse et un canton a maintenu l'ancien tarif. D'aucuns craignaient que le nouveau tarif n'entraîne une hausse des coûts au titre des traitements dentaires. Pourtant, treize cantons et la majorité des communes interrogées disent ne pas avoir enregistré d'augmentation ou du moins pas d'augmentation significative en 2020 et 2021. Deux cantons font état d'une baisse et quatre cantons d'une progression des coûts. Ces variations sont présumées sans lien avec le nouveau tarif et résulteraient simplement de variations du nombre de prestations dentaires effectuées.

f) Suppléments d'intégration (SI) et franchises sur le revenu (FR)

Les suppléments d'intégration (SI) et les franchises sur le revenu (FR) introduits en 2005 sont d'importants incitatifs à l'intégration et à l'activité lucrative. Ces prestations font partie intégrante du budget d'assistance. Les normes CSIAS recommandent une fourchette de 100 (minimum) à 300 francs (maximum) pour le SI et de 400 (minimum) à 700 francs (maximum) pour la FR.

Les suppléments d'intégration maximaux versés vont de 100 à 300 francs selon les cantons. Un canton n'en accorde aucun et un autre le combine avec le forfait pour l'entretien. Le SI maximal octroyé est de 100 francs dans deux cantons, il s'établit entre 200 et 250 francs dans neuf cantons et atteint 300 francs dans onze cantons. Enfin, deux cantons accordent un SI plus élevé de 300 francs. Un canton, enfin, octroie un SI supérieur aux parents élevant seuls leurs enfants, ce qui ne correspond plus aux normes CSIAS depuis 2015.

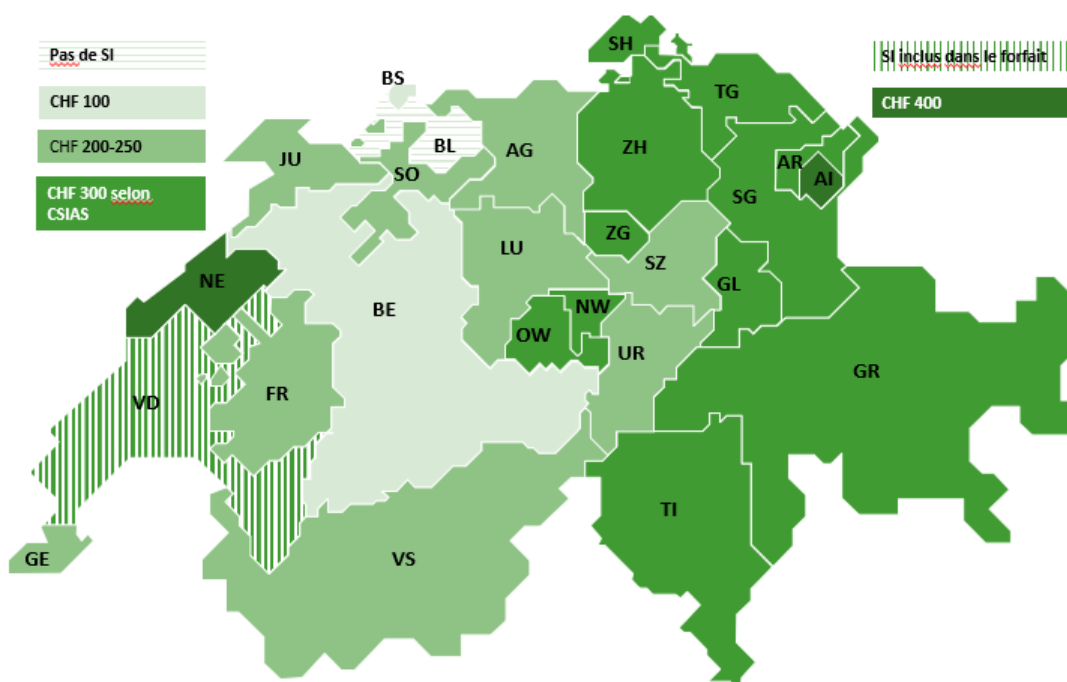
La fourchette est similaire du côté des franchises sur le revenu. La franchise minimale va de 1 (selon le taux d'occupation) à 400 francs et la franchise maximale de 400 à 600 francs.

Treize cantons accordent une franchise sur le revenu aux apprenti-e-s. Dans d'autres cantons, l'apprentissage est taxé comme formation et ne donne droit qu'à un supplément d'intégration.

Le monitoring CSIAS 2021 met en lumière de fortes disparités entre les cantons, tant dans la pratique des suppléments d'intégration que dans celle des franchises sur le revenu. Ces écarts apparaissent déjà dans une fourchette similaire dans le monitoring de 2018.

² Notons toutefois que cette appréciation ne concerne que le champ d'application de la LAS, à savoir l'obligation de remboursement des frais entre les cantons de séjour et de domicile.

Supplément d'intégration maximum



Monitoring CSIAS, 2021, graphique 4

Tous les cantons déclarent octroyer un SI en fonction du taux d'activité ou d'occupation. Ils récompensent notamment la participation à des mesures d'intégration au travail ou de formation, les activités de soins et le travail bénévole. Huit cantons et plusieurs communes indiquent en outre que les mesures thérapeutiques peuvent également fonder un droit à un supplément d'intégration.

g) Prestations circonstancielles (PCi)

Les prestations circonstancielles (PCi) tiennent compte de la situation de santé, économique, personnelle et familiale des personnes soutenues. L'appréciation de l'autorité joue un rôle capital dans la décision de reconnaître des PCi en complément de la couverture des besoins de base. Les normes CSIAS distinguent deux types de PCi (normes CSIAS C.6.1.):

- Les PCi de couverture des besoins de base: certains coûts ne surviennent que dans certaines situations. Ils doivent être pris en charge s'ils font partie de la couverture des besoins de base du ménage.
- Les PCi d'encouragement: certaines dépenses sont utiles sans être obligatoires. Elles peuvent être prises en charge si elles servent les objectifs de l'aide sociale.

Vingt cantons ou leurs communes disent fixer des plafonds pour la prise en charge de prestations circonstancielles. De même, 18 cantons ou leurs communes déclarent appliquer des forfaits, lesquels concernent en particulier les activités extrascolaires des enfants, les activités de recherche d'emploi et les achats de mobilier. Un canton a établi par la voie d'une ordonnance de direction une liste complète des PCi plafonnés. Les participant-e-s au

monitoring mentionnent en outre des participations personnelles aux frais liés au droit de visite ou aux traitements dentaires.

La distinction entre PCi de base et PCi d'encouragement n'est pas systématique: si 21 cantons déclarent observer une telle distinction, certaines communes de ces mêmes cantons indiquent ne pas différencier ces deux types de prestations.

Selon le monitoring CSIAS 2021, les cantons et communes font usage de leur pouvoir d'appréciation dans l'octroi de PCi. Les PCi de base sont généralement peu contestées et octroyées dans la plupart des cas. On observe en revanche une plus grande réserve pour les PCi d'encouragement. Plusieurs cantons les soumettent à des plafonds ou pratiquent des forfaits ou des participations personnelles.

h) Remboursement

Selon les normes de la CSIAS, les prestations d'aide perçues légalement doivent être remboursées lorsque la personne auparavant bénéficiaire se retrouve dans une situation économique favorable. Les normes CSIAS distinguent les situations favorables du fait de revenus d'une activité lucrative ou d'un apport de fortune (héritage, gains de loto) (normes CSIAS E.2.1).

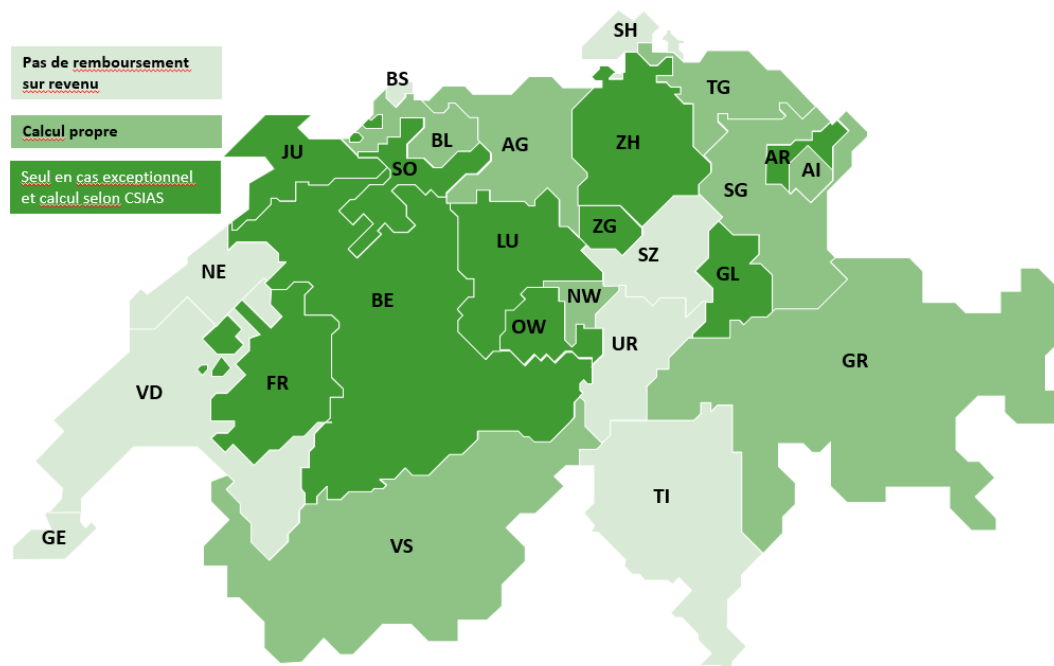
Situation favorable du fait de revenus d'une activité lucrative

Les normes CSIAS recommandent par principe de renoncer à faire valoir un remboursement sur les futurs revenus d'une activité lucrative. On entend ainsi ne pas compromettre le retour à l'autonomie économique. Lorsque les bases légales cantonales prévoient un remboursement obligatoire sur des revenus provenant d'une activité lucrative, les normes CSIAS préconisent l'application d'une limite de revenu généreuse et une durée de remboursement limitée à quatre ans au plus (normes CSIAS E.2.1 al. 3 et commentaire b).

Dix cantons prévoient un remboursement, à titre exceptionnel, sur les revenus d'une activité lucrative et calculent la créance conformément aux recommandations de la CSIAS. Huit autres cantons n'exigent aucun remboursement de l'aide sociale perçue légalement en cas de situation favorable liée à l'exercice d'une activité professionnelle. Cinq cantons utilisent leur propre base de calcul et appliquent, pour certains, des limites de revenus plus basses. Trois cantons enfin n'ont pas répondu sur ce point

S'agissant de la durée des délais de remboursement, dix cantons ou leurs communes qui exigent le remboursement sur les revenus d'une activité lucrative ont livré des réponses fort différentes. Ainsi, huit cantons ont déclaré appliquer une durée de plus de quatre ans, mais au sein de ces mêmes cantons, certaines communes prévoient une durée plus courte ou suivent les recommandations de la CSIAS.

Remboursement de l'aide sociale du fait de revenus d'une activité lucrative



Monitoring CSIAS, 2021, graphique 5

Situation favorable du fait d'un apport de fortune

Concernant les critères de remboursement à respecter en cas d'apport de fortune conséquent, la CSIAS recommande de laisser aux personnes concernées un montant approprié. Pour le calcul de la créance, les normes CSIAS prévoient une franchise de fortune de 30'000 francs pour une personne seule, de 50'000 francs pour un couple et de 15'000 francs par enfant.

Quatorze cantons se conforment aux normes CSIAS, trois autres ont fixé des franchises inférieures et deux des franchises supérieures. Les autres cantons n'ont livré aucune indication à cet égard.

Personnes soumises à l'obligation de remboursement

Les normes CSIAS préconisent de renoncer au remboursement de l'aide sociale accordée pendant la minorité et jusqu'à la fin de la formation initiale. En revanche, les parents ayant des enfants à charge restent en principe soumis à l'obligation de remboursement. Une exception est toutefois prévue pour les personnes élevant seules leurs enfants.

Dans 23 cantons, les mineur-e-s sont exempté-e-s de l'obligation de rembourser et dans 21 d'entre eux, cela vaut jusqu'à la fin de leur formation initiale si celle-ci ne peut être acquise qu'au-delà de la majorité. Cette règle ne s'applique pas aux parents qui forment une unité d'assistance avec leurs enfants mineurs. Dans 19 cantons, les parents sont également tenus de rembourser l'aide sociale versée à leurs enfants. Quatorze cantons s'écartent des normes CSIAS et soumettent les familles monoparentales à l'obligation de remboursement.

Prestations remboursables

Les normes CSIAS recommandent d'exempter de l'obligation de remboursement trois types de prestations :

- les prestations visant l'intégration professionnelle et sociale (FR, SI, PCi en lien avec des mesures d'intégration),
- les prestations destinées à la couverture des primes d'assurance-maladie obligatoire qui dépassent le subside,
- les prestations versées en complément des soins médicaux de base en raison d'un handicap (PCi en lien avec des frais médicaux liés à l'invalidité).

S'agissant des coûts directs des mesures d'intégration professionnelle et sociale, appelés coûts de programme, sept cantons déclarent ne prévoir aucune exemption de l'obligation de remboursement.

Pour les coûts indirects des mesures d'intégration professionnelle et sociale, que l'on qualifie d'éléments de la couverture des besoins de base, 15 cantons ne prévoient aucune exonération de l'obligation de remboursement, 10 autres prévoient une exonération et un canton ne donne pas indication à ce sujet.

Parmi les 14 cantons dont la réduction individuelle de la prime d'assurance-maladie (RIP) ne couvre pas la prime minimale LAMal, 13 exigent le remboursement de la différence prise en charge par l'aide sociale.

Les PCi en rapport avec des frais de santé liés à un handicap sont remboursables dans 20 cantons en cas d'apport de fortune entraînant une situation favorable.

Pour l'ensemble des questions de remboursement, on observe que les pratiques communales peuvent s'écarter des normes cantonales.

Il ressort du monitoring CSIAS 2021 qu'en matière de remboursement de l'aide sociale perçue légalement suite à un apport de fortune ou de revenus de l'activité lucrative, les exigences varient considérablement d'un canton et d'une commune à l'autre. L'harmonisation souhaitée n'est donc pas encore réalisée dans ce domaine, ce qui a incité le comité directeur de la CDAS à adopter le 19 novembre 2021 une série de recommandations en vue de définir les prestations d'aide sociale à exclusion de l'obligation de remboursement. La CSIAS tiendra compte de ces recommandations lors de la prochaine révision des normes.

i) Mesures d'intégration spécifiques

En 2018, la CSIAS a centré son attention sur les offres de formation destinées aux personnes soutenues dans le domaine des compétences de base, mais aussi sur la situation spécifique des bénéficiaires de plus de 55 ans. Le monitoring 2021 a cherché à savoir si les cantons avaient adopté des mesures particulières pour ces deux groupes de personnes.

Compétences de base

Les cantons et les services sociaux communaux évaluent très différemment les compétences de base des personnes soutenues, qu'un tel bilan s'opère de manière systématique ou ponctuelle. Ainsi, les communes d'un même canton livrent-elles à cet égard des réponses très inégales. Tandis que certaines d'entre elles ne procèdent à aucune évaluation, d'autres en systématisent la pratique. Trois cantons, de même que neuf communes sur les 66 interrogées déclarent ne pas pratiquer d'évaluations. 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 au problème. Une évaluation systématique et des offres d'intégration dans le domaine des compétences de base pourront encore être développées. La deuxième étape de l'offensive de formation continue de la CSIAS, qui démarrera au deuxième semestre de 2022 en collaboration avec la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), pourra soutenir et dynamiser les actions dans ce domaine.³

Offres pour les personnes de plus de 55 ans

Dans sa prise de position « Alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans », la CSIAS avait préconisé diverses mesures dans le cadre de l'aide sociale, entre autres une étroite collaboration avec les offices régionaux de placement (ORP), la mise en place d'offres spécifiques, une coopération active avec les employeurs, le financement subsidiaire de formations et de formations continues ainsi que le développement d'offres d'intégration sociale et d'activités bénévoles.

Comme il ressort des résultats du monitoring 2021, l'aide sociale peut s'appuyer sur les mesures d'encouragement de la Confédération pour les chômeurs et chômeuses âgé-e-s. Cinq cantons et quatre communes déclarent proposer des offres spécifiques supplémentaires pour les personnes de plus de 45 ou de 50 ans. En outre, six cantons et cinq communes indiquent disposer d'un concept d'intégration spécifique pour ce groupe d'âge.

Financement de la formation professionnelle et continue

Les normes CSIAS mettent l'accent sur la formation et le perfectionnement professionnels à caractère durable. L'importance d'offres de formation est d'autant plus évidente qu'une personne soutenue sur deux n'a pas de diplôme professionnel. Il s'agit aussi d'encourager les deuxièmes formations ou les reconversions, si celles-ci permettent d'augmenter l'employabilité des personnes concernées et qu'il s'agit de formations reconnues.

Le monitoring 2021 a cherché à savoir si l'aide sociale avait financé des mesures de formation ou de perfectionnement en 2020 et, si oui, lesquelles. Au total, 22 cantons et 60 communes ont déclaré avoir financé de telles mesures en 2020, principalement des cours de langue, des formations en soins de la Croix-Rouge suisse, des permis de conduire pour

³Document de position « Un emploi grâce à une formation » ([Link](#))

camions et des cours pour chariots élévateurs. Quelques formations de niveau secondaire II (collège/gymnase) et de niveau tertiaire ont également été mentionnées.

j) Sanctions

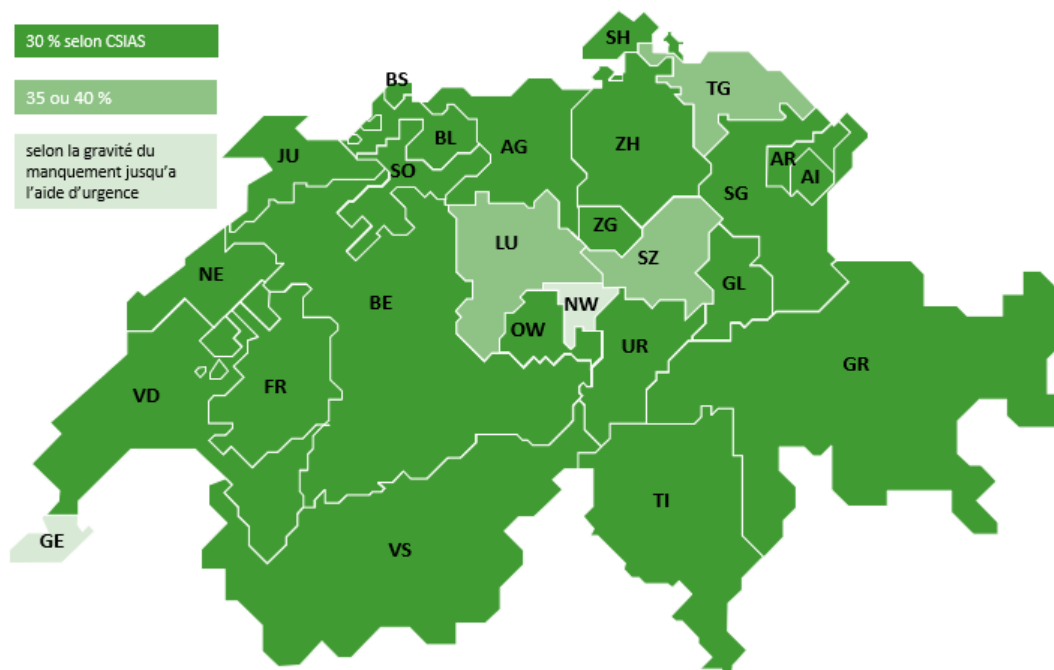
Depuis la révision des normes CSIAS en 2016, il est possible de réduire jusqu'à 30% le forfait pour l'entretien, à condition que les réductions de 20% ou plus ne s'appliquent pas au-delà de six mois et qu'elles fassent obligatoirement l'objet d'un nouvel examen après ce délai.

Onze cantons s'alignent sur les normes CSIAS et imposent au départ une réduction de 5% sur le forfait pour l'entretien. La réduction initiale est de 10% dans 4 cantons et de 15% dans les 3 derniers cantons.

Pour ce qui est de la réduction maximale à titre de sanction, on note que 21 cantons respectent le plafond de 30% recommandé par la CSIAS. Un canton réduit le forfait jusqu'à 35%, deux autres jusqu'à 40%, un canton jusqu'à l'aide d'urgence et un autre encore jusqu'à 457 francs.

Le monitoring CSIAS 2021 révèle que la grande majorité des cantons applique des sanctions conformes aux recommandations de la CSIAS. Les cantons et communes disposent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'application et la gradation des sanctions. Aussi, plusieurs acteurs critiquent l'absence de critères dans ce domaine. La prochaine révision des normes s'attachera à apporter quelques précisions pour y remédier.

Sanctions maximales



Monitoring CSIAS, 2021, graphique 6

k) Calcul des prestations

Prévoyance vieillesse

Les prestations d'aide sociale sont subsidiaires aux prestations AVS. Les personnes soutenues sont donc tenues de demander une rente AVS anticipée. Le règlement de libre-passage prévoit que les avoirs des polices de libre-passage (auprès des assureurs-vie) ou des comptes de libre-passage (auprès des banques) peuvent être versés au plus tôt cinq ans avant et au plus tard cinq ans après l'âge de la retraite LPP. Selon les normes CSIAS, on ne peut exiger des personnes soutenues qu'elles retirent leurs fonds de la prévoyance liée qu'au moment du versement d'une rente anticipée ou d'une rente AI complète. Ce principe permet de réaliser les objectifs des 2e et 3e piliers, à savoir contribuer à maintenir le niveau de vie antérieur par la prévoyance liée, en complément des prestations de l'AVS/AI.

Dans le monitoring 2021, 18 cantons indiquent exiger le versement anticipé d'une rente AVS mais pas de versement anticipé LPP. Cinq cantons estiment possible de demander un versement anticipé dans certaines situations, un canton ne l'envisage que dans des cas exceptionnels.

Franchise sur la fortune au début de l'aide

Les normes CSIAS recommandent d'accorder des franchises sur la fortune ou sur l'épargne au début de l'aide. Celles-ci sont fixées à 4'000 francs pour une personne seule, à 8'000 francs pour un couple et à 2'000 francs par enfant mineur, mais au maximum à 10'000 francs par unité de soutien.

Dans le monitoring 2021, 18 cantons déclarent s'en tenir aux recommandations de la CSIAS. Six cantons appliquent des franchises plus faibles et deux cantons des franchises plus élevées.

Seuils d'entrée et de sortie

Afin d'éviter les effets de seuil, les normes CSIAS recommandent, pour le calcul des budgets d'entrée et de sortie de l'aide sociale, de prendre en compte les besoins complémentaires en plus de la couverture des besoins de base et d'accorder les prestations d'aide jusqu'à ce que le revenu provenant d'un emploi ou d'une rente dépasse le revenu disponible d'un ménage soutenu par l'aide sociale. Au moins pour éviter des distorsions, les mêmes éléments de dépenses doivent être pris en compte pour le budget d'entrée et de sortie.

Dans le monitoring 2021, 18 cantons et leurs communes affirment considérer les mêmes éléments budgétaires au début et à la sortie de l'aide sociale. Parmi eux, 10 cantons prennent en compte les dépenses liées aux besoins de base, aux frais de logement, aux frais de santé, du SIL ou de la FR, ainsi que des prestations circonstanciées prévisibles.

l) Formes organisationnelles de l'aide sociale

Les formes organisationnelles de l'aide sociale sont extrêmement variées. Les différences s'observent notamment dans les domaines de la formation du personnel en charge des dossiers, des normes en matière de charge de travail ainsi que des prestations des services cantonaux de l'action sociale fournies aux communes et personnes concernées.

Les formes d'organisation vont d'une gestion et d'une mise en œuvre de l'aide sociale centralisées par le canton à une large délégation de compétences aux communes. Le nombre de services sociaux que compte le canton en est un bon indicateur. Celui-ci varie d'un seul service social avec trois antennes dans un canton à 170 services sociaux dans le plus grand canton. Au total, l'enquête recense 876 services sociaux pour l'ensemble de la Suisse. Selon la structure organisationnelle, la gestion des dossiers est assurée par différents professionnel-le-s.

Dix-sept cantons indiquent toujours confier la responsabilité des dossiers à des assistantes et assistants sociaux diplômé-e-s. Dans les neuf cantons restants, les communes sont compétentes en matière d'attribution des dossiers à du personnel approprié. Dans un canton, cette tâche est assumée par le ou la secrétaire communal-e dans environ la moitié de ses communes. D'autres cantons ou leurs communes attribuent des dossiers à des personnes non qualifiées dans une proportion de 20 à 100 %.

En ce qui concerne la charge de dossiers, autrement dit le nombre de dossiers pour un poste à plein temps, les données fournies diffèrent d'un canton ou d'une commune à l'autre. La charge varie entre 70 et 120 dossiers pour un temps plein dans les cantons ou communes qui ont fixé des règles en la matière. Quinze cantons indiquent ne pas avoir réglementé spécifiquement la charge de travail.

Les cantons disposant d'un manuel cantonal sont au nombre de 19. En outre, 22 cantons proposent aux communes et services sociaux un service de conseil sur les questions relatives au droit de l'aide sociale et à son application, et 16 cantons offrent des conseils aux particuliers, dispensés par leurs propres services ou par des organisations mandatées.

Le monitoring CSIAS 2021 montre que les formes d'organisation des services sociaux répondent pour la plupart à des critères de professionnalisme modernes, mais qu'il subsiste néanmoins un besoin de professionnalisation accrue en visant l'organisation de services régionalisés. La consultation sociale exige un solide savoir-faire dans les domaines juridiques, psychologiques, sociologiques et méthodologiques, ce qui suppose un personnel diplômé en nombre suffisant dans les services sociaux.

m) Covid

La pandémie du Covid-19 a grandement compliqué les procédures et le quotidien des consultations des services sociaux. À cela s'ajoute l'inquiétude persistante face au nombre croissant de personnes qui seront tributaires d'une aide économique dans un proche avenir. La CSIAS a donc publié des prévisions sur les évolutions possibles et les coûts qui

s'ensuivront, dans le but aussi de fournir aux services sociaux une base pour l'établissement de leurs budgets 2022.

Le budget 2022 restera constant dans 7 cantons et 10 communes; 11 cantons et 31 communes annoncent un budget supérieur (+3 % à +25 %). Au chapitre des ressources en personnel, 12 cantons et 26 communes ont indiqué ne pas vouloir modifier leurs effectifs. Cinq cantons et 15 communes entendent renforcer leurs équipes (hausse de 0,5 % à 20 %).

4. Conclusion et recommandations

Le monitoring CSIAS 2021 met en lumière toute l'importance des normes CSIAS pour l'aide sociale dans les cantons et les communes. Une référence contraignante aux normes CSIAS est établie dans 11 cantons au niveau de la loi et dans 17 cantons (aussi) au niveau de l'ordonnance. En outre, 17 cantons se réfèrent également aux normes CSIAS dans leurs manuels cantonaux ou dans leurs règlements communaux. On trouve en la matière des mentions multiples.

L'analyse des différentes thématiques montre que les normes CSIAS permettent dans l'ensemble d'atteindre l'objectif d'harmonisation de l'aide sociale entre les cantons. En ce qui concerne le montant du forfait pour l'entretien (FE), 18 cantons se réfèrent aux normes CSIAS tandis que huit cantons ont fixé un forfait inférieur aux normes (état au 1^{er} janvier 2022). Le rapport du bureau d'étude BASS (2019) notait que « les analyses de la présente étude ne fournissent pas de résultats qui indiqueraient un potentiel d'économies du forfait pour l'entretien CSIAS (...) Plus de réductions du forfait pour l'entretien entraîneraient dès lors des privations considérables pouvant avoir de graves conséquences à long terme.» La CSIAS met tout en œuvre pour que le plus grand nombre de cantons se tiennent aux montants recommandés. Au cours du deuxième semestre 2022, la CSIAS entreprendra d'actualiser le calcul à partir des nouvelles données de l'enquête sur le budget des ménages et examinera, sur mandat de la CDAS, le système actuel de couplage avec les rentes AVS/AI selon la méthode de l'indice mixte.

Dans d'autres domaines, les cantons font également usage de leur pouvoir d'appréciation pour répondre à leurs situations et besoins spécifiques et à ceux de leurs communes. D'importantes disparités apparaissent dans divers domaines (FE pour les jeunes adultes, SIL, FR, règles de remboursement et régime des sanctions), si bien que les prestations délivrées aux personnes soutenues ne sont pas égales d'un canton à l'autre et appellent par conséquent des efforts d'harmonisation.

Au regard des résultats du monitoring 2021 et par référence à la stratégie 2024 et aux thèmes de la révision des normes 2025, la CSIAS formule les recommandations suivantes :

Recommandations

1. Concernant le **forfait pour l'entretien alloué aux jeunes adultes**, une attention particulière doit être accordée à la mise en place d'incitations dans les domaines de la formation, de l'intégration professionnelle ou de l'activité professionnelle. De plus, il ne faudrait pas réduire le forfait de manière générale pour l'ensemble des jeunes adultes. À l'occasion de ses travaux de révision de 2025, la CSIAS examinera s'il convient d'accorder une franchise sur les salaires des apprenti-e-s, ce que pratiquent déjà 13 cantons.
2. Les personnes soutenues sont censées vivre dans des logements à loyer modéré. Dans la mesure où **le niveau des loyers et la disponibilité de logements à loyer abordable** varient d'une région et d'une commune à l'autre, la CSIAS recommande des plafonds échelonnés selon la taille du ménage et fixés en fonction de l'offre locale et effective de logements et préconise d'actualiser régulièrement ces plafonds. Comme le suggèrent les normes CSIAS, les plafonds doivent être établis au moyen d'une méthode de calcul objectivement fondée (normes CSIAS C.4.1). L'observation sporadique du marché du logement ne répond pas suffisamment à ces exigences.
3. Lorsqu'une proportion trop importante de personnes soutenues doit consacrer une partie de son forfait pour l'entretien au loyer, la situation doit nous interpeler. Pour les personnes qui cherchent en vain un logement plus avantageux ou celles à qui on ne saurait raisonnablement imposer un déménagement, la CSIAS recommande de prendre en charge **l'entier du loyer**. En même temps, les normes en matière de loyer, du fait qu'elles prévoient des plafonds de prise en charge trop bas, ne doivent pas servir à dissuader les personnes économiquement défavorisées à s'installer dans la commune ou les pousser à quitter la commune.
4. Les primes LAMal pour l'assurance-maladie obligatoire des personnes soutenues sont couvertes dans 13 cantons par la **réduction individuelle des primes (RIP)** ou par la prise en charge cantonale des primes résiduelles par le canton. Dans le monitoring 2018, 15 cantons indiquaient encore assurer une couverture complète via la RIP, contre 21 cantons en 2016. Le monitoring CSIAS 2021 vient donc confirmer la tendance des cantons à diminuer la RIP, d'où un transfert des coûts vers l'aide sociale et ses bénéficiaires. La CSIAS suit cette évolution avec inquiétude, car elle a pour effet d'accélérer la hausse des coûts de l'aide sociale et

elle crée une insécurité juridique en matière de remboursement. La RIP devrait continuer à couvrir les primes effectives des personnes soutenues.

5. Concernant les prestations circonstanciées, la distinction entre **prestations de couverture des besoins de base et prestations d'encouragement** demeure essentielle. Pour les premières, il n'existe en effet guère de marge de manœuvre, dès lors qu'elles sont indispensables pour assurer les moyens d'existence du ménage.
6. Les normes CSIAS préconisent **une certaine retenue en matière de remboursement de l'aide sur de futurs revenus d'une activité lucrative**. Il s'agit en particulier de ne pas mettre en péril le retour à l'autonomie économique. De fait, 18 cantons suivent cette recommandation, dont 9 n'exigent aucun remboursement sur le revenu d'une activité lucrative ultérieure. Il y a lieu de continuer à observer la retenue recommandée afin de maintenir les incitations à sortir de l'aide sociale.
7. Un principe de l'aide sociale veut que l'on ne puisse exiger **le retrait des fonds de la prévoyance vieillesse qu'au moment du versement d'une rente AVS anticipée** ou d'une rente AI complète. Cette pratique permet de réaliser les objectifs des 2e et 3e piliers, à savoir le maintien du niveau de vie antérieur au moyen de la prévoyance qui vient compléter les prestations AVS/AI. La CSIAS recommande instamment aux cantons de mettre en œuvre cette recommandation afin de ne pas hypothéquer l'autonomie financière à l'âge de la retraite.
8. **Les offres destinées à l'acquisition des compétences de base ainsi que les possibilités de formation continue** sont encore trop rares pour les personnes soutenues. Le succès de la deuxième étape de l'offensive de formation continue lancée par la CSIAS et la FSEA passe par une collaboration cantonale active entre les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales et de l'instruction publique et par les professionnel-le-s à l'œuvre aux niveaux cantonal et communal. Sans cette collaboration, les crédits que la Secrétariat d'État à la formation, la recherche et l'innovation (SEFRI) alloue à l'encouragement des compétences de base ne pourront atteindre leur groupe cible.
9. Les stratégies spécifiques et les offres destinées aux personnes soutenues de plus de 55 ans, ainsi que **le financement subsidiaire des offres de formation et de perfectionnement** pour toutes les classes d'âge sont également trop peu développés. Quand un-e adulte bénéficiaire de l'aide sociale sur deux n'a pas de formation professionnelle, ou quand une première formation ne permet pas de revenu assurant l'existence, il est dans l'intérêt de l'aide sociale

d'envisager le financement d'une deuxième formation ou d'une reconversion durable, afin d'aider les personnes à obtenir un revenu suffisant pour vivre.

10. **L'aide personnelle, y compris aux personnes n'ayant pas droit à une aide économique**, fait partie des missions de prévention des services sociaux. La possibilité existe aussi d'accorder des prestations uniques (PCi) pour éviter une situation de détresse imminente ou temporaire. Dans leurs réponses, les cantons et les communes ont tous confirmé assumer ces missions, parfois en déléguant l'activité de consultation à des organisations d'entraide. La CSIAS salue ces efforts et accordera une attention accrue à l'aide personnelle dans la prochaine révision des normes.
11. Conseiller et accompagner efficacement les personnes soutenues implique des **moyens suffisants en termes de temps et de personnel qualifié**. Ces conditions favorisent, on le sait, une sortie plus rapide et plus durable de l'aide sociale. La CSIAS préconise par conséquent l'engagement d'assistantes et d'assistants sociaux diplômé-e-s en nombre suffisant et un examen attentif de la charge de dossiers.