

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

Notice

Mesures contre le COVID-19

Recommandations concernant l'aide sociale pendant les mesures contre l'épidémie

Berne, septembre 2021

Table des matières

1. Contexte	3
2. Travail au sein des services sociaux	3
2.1 Entretiens	4
2.2 Recommandations à l'intention des collaboratrices et collaborateurs	4
3. Maintien de l'aide actuelle	4
3.1 Aide personnelle	4
3.2 Obligations générales de coopération	5
3.3 Obligations en lien avec l'aide sociale	5
3.4 Franchises sur le revenu et suppléments d'intégration	5
3.5 Réductions des prestations et sanctions	6
3.6 Réduction des prestations pour rembourser des prestations indûment perçues	6
3.7 Suppression pour cause de violation du principe de subsidiarité	6
4. Traitement des nouvelles demandes et des demandes d'aide supplémentaire	7
4.1 Allocations pour perte de gain en cas de coronavirus, prestations transitoires et aide sociale	7
4.2 Crédits COVID-19 et aide sociale	8
4.3 Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) et aide sociale	8
4.4 Etendue de l'aide aux indépendants et aux employé-e-s occupant une position assimilable à celle d'un employeur	9
4.5 Conséquences pour les personnes étrangères	9
4.6 Suisses de l'étranger en séjour temporaire en Suisse	9
5. Obligation de remboursement	10
6. Mesures en faveur de la formation et de l'intégration professionnelle et sociale	10
7. Financement et fourniture de masques et d'autres matériels de protection (nouveau : septembre 2021)	11
8. Financement des certificats de test COVID (nouveau : septembre 2021)	11

1. Contexte

Les présentes recommandations de la CSIAS s'appliquent sous réserve des réglementations cantonales et communales et valent pour la durée des mesures édictées par les autorités fédérales et cantonales pour freiner la propagation du coronavirus.

Elles s'appliquent à la situation prévalant au moment de la publication et seront actualisées au besoin. La dernière version est disponible sur le site web de la CSIAS : <https://skos.ch/fr/publications/notices/>

Les mesures promulguées par la Confédération et les cantons pour lutter contre le coronavirus ont un impact sur l'aide sociale. La présente notice renferme des recommandations pour la pratique de l'aide sociale pendant les mesures de lutte contre la pandémie adoptées en situation particulière ou extraordinaire conformément à la loi sur les épidémies. La CSIAS a également publié une analyse de la situation actuelle et des défis à venir pour l'aide sociale, selon différents scénarios (7 janvier 2021, [lien](#)).

2. Travail au sein des services sociaux

L'aide sociale en tant que prestation aux personnes en situation de précarité doit être maintenue sans mettre en danger la santé de l'ensemble des personnes concernées.

Les services sociaux sont considérés comme points de contact sociaux au sens de l'art. 5f de l'Ordonnance COVID-19 situation particulière ([lien](#)) et ne doivent donc pas être fermés de 19h à 6h, ainsi que le dimanche.

Le télétravail est une mesure de prévention conforme à l'art. 10 de l'Ordonnance COVID-19 situation particulière ([lien](#)) dont la mise en œuvre doit être proportionnelle. En raison de sa fonction de premier point de contact, les services sociaux dans leur globalité ne doivent donc pas être opérés dans leur intégralité sous forme de télétravail.

Les services sociaux, en tant qu'unités administratives communales ou cantonales, reçoivent de leurs autorités supérieures des instructions qu'il s'agit de mettre en œuvre en tenant compte des particularités de l'aide sociale. Les recommandations suivantes sont inspirées des mesures déjà introduites dans divers cantons et communes depuis le début de la crise sanitaire.

2.1 Entretiens

Pour les entretiens personnalisés, le principe «aussi peu que possible, mais autant que nécessaire» prévaut. Lorsque les consultations par téléphone ou par courrier électronique ne suffisent pas, des entretiens personnalisés peuvent être envisagés, pour autant que les recommandations de l'OFSP puissent être respectées.

Les guichets de premiers entretiens sont à concevoir de manière à ce que les employé-e-s et les demandeurs soient pareillement protégés les uns des autres et que les règles d'hygiène et de distance recommandées puissent être respectées.

2.2 Recommandations à l'intention des collaboratrices et collaborateurs

Les postes et horaires de travail des collaboratrices et collaborateurs doivent être organisés de manière à respecter les recommandations de l'OFSP. L'employeur reste tenu de permettre aux personnes particulièrement vulnérables de travailler à domicile. Lorsque leur présence sur place est indispensable, il doit les protéger en adaptant les procédures ou le poste de travail en conséquence.

Si un-e employé-e ou une personne vivant sous le même toit tombe malade, il ou elle doit rester à la maison. Si l'employé-e est en mesure de travailler, il ou elle effectuera du télétravail. Si le télétravail n'est pas possible, l'employé-e sera mise en congé aux frais de l'employeur.

3. Maintien de l'aide actuelle

L'aide sociale doit être fournie sur une base individualisée, y compris en situation d'épidémie. Il s'agit de prendre en compte aussi bien le contexte général que les besoins de protection des personnes particulièrement exposées au risque du coronavirus.

3.1 Aide personnelle

Il est possible que les bénéficiaires aient besoin d'une aide personnelle accrue pour pouvoir faire face aux situations stressantes liées aux restrictions de la vie publique (p.ex. consultations personnelles, organisation d'une aide pour les courses pour les personnes particulièrement vulnérables).

3.2 Obligations générales de coopération

Quiconque sollicite et perçoit l'aide sociale est tenu de coopérer. Pendant la durée des mesures de lutte contre l'épidémie, il convient de prendre en compte la participation que la personne bénéficiaire est ou n'est pas en mesure de fournir et d'examiner quelle coopération est pertinente au regard des objectifs de l'aide sociale.

Les obligations d'informer et de signaler concernant la situation personnelle et financière (p.ex. revenus et fortune, taille et composition du ménage, situation familiale, obligations de couverture des besoins de base et informations sur la santé) restent en vigueur. Les bénéficiaires sont tenus de signaler spontanément tout changement intervenu dans ces domaines.

L'obligation de réduire le besoin d'aide continue aussi à s'appliquer pour autant que cela soit possible pendant les mesures de lutte contre l'épidémie (faire valoir les droits envers des tiers ou réduire des frais fixes excessifs p.ex.).

Il est conseillé aux services sociaux d'informer par écrit les personnes bénéficiaires d'une éventuelle suspension ou d'un rétablissement de leur obligation de coopérer.

3.3 Obligations en lien avec l'aide sociale

Les obligations doivent se fonder sur une base juridique et servir l'objectif de l'aide sociale. Le principe de proportionnalité doit être observé. Ces obligations doivent être raisonnablement adaptées à la personne concernée, compte tenu de ses ressources individuelles. On distinguera les configurations suivantes:

- **L'obligation est impossible à remplir:** si, depuis la notification d'une obligation, la situation épidémiologique a évolué au point que le bénéficiaire n'est plus en mesure d'honorer ses engagements, il y a lieu de suspendre temporairement l'obligation d'exécution (p.ex. participation à des programmes désormais interrompus).
- **L'obligation n'est plus proportionnelle:** si, depuis la notification d'une obligation, la situation épidémiologique a évolué au point que le bénéficiaire reste théoriquement en mesure d'honorer ses engagements, mais que ceux-ci ne sont plus proportionnels, il y a lieu de suspendre temporairement ses obligations.

Il est conseillé aux services sociaux d'informer les bénéficiaires de l'aide sociale sur la suspension ou le rétablissement des obligations qui leur sont imposées.

3.4 Franchises sur le revenu et suppléments d'intégration

Des franchises sur le revenu et des suppléments d'intégration sont prévus pour l'activité lucrative sur le marché du travail primaire (salariés et indépendants) et les efforts en vue d'une intégration sociale ou d'une insertion professionnelle. Afin qu'une FR ou un SI soit octroyée, une prestation de travail ou d'intégration doit être fournie. Aucune FR n'est accordée sur les revenus de substitution (indemnités journalières des assurances sociales) dès lors que la prestation de travail escomptée n'existe pas (norme CSIAS D.2. 2, [lien](#)).

3.5 Réductions des prestations et sanctions

Si des sanctions sont appliquées pendant les mesures de lutte contre l'épidémie, il y a lieu d'en réexaminer attentivement la proportionnalité. Lorsqu'une réduction des prestations équivalente à 30 % du forfait pour l'entretien était jugée raisonnable avant l'adoption des mesures contre l'épidémie, cela ne signifie pas qu'il en soit encore ainsi aujourd'hui.

Il importe d'en tenir compte spécialement lorsque la sanction s'applique à des ménages avec enfants et adolescents ou avec des personnes particulièrement vulnérables, auquel cas il peut être judicieux de suspendre tout ou une partie de la réduction pendant la durée de la situation particulière ou extraordinaire.

Les réductions de prestations à titre de sanction visent principalement à encourager les personnes aidées à changer de comportement lorsqu'elles n'ont pas honoré à ce jour leurs devoirs et obligations envers l'aide sociale. Dès lors que la situation particulière ou extraordinaire les empêche de remplir leurs obligations, il y a lieu de reconsidérer en principe les sanctions en question et, le cas échéant, de les suspendre provisoirement.

En cas de manquements graves et répétés, des sanctions peuvent être appliquées ou maintenues. Dans pareil cas, la réduction des prestations n'a en effet pas pour (seul) but d'induire un changement de comportement (norme CSIAS F.2, [lien](#)).

Il est recommandé aux services sociaux d'informer par écrit les personnes bénéficiaires d'une éventuelle suspension ou d'un rétablissement de la sanction qui leur a été infligée.

3.6 Réduction des prestations pour rembourser des prestations indûment perçues

Une demande de remboursement peut être compensée avec des prestations en cours, et ce par acomptes. Il convient de respecter les dispositions relatives à l'ampleur et à la proportionnalité qui s'appliquent aussi aux réductions à titre de sanction. Si une réduction des prestations en vue d'un remboursement a été jugée supportable avant l'adoption des mesures contre l'épidémie, une telle réduction ne l'est plus forcément à l'heure actuelle.

3.7 Suppression pour cause de violation du principe de subsidiarité

La suppression totale ou partielle des prestations d'aide est autorisée, entre autres, si une personne bénéficiaire refuse un travail convenable concrètement disponible ou qu'elle refuse de faire valoir un droit quantifiable et réalisable à des contributions d'entretien ou à un

revenu de substitution. Lorsque la possibilité d'accepter un travail rémunéré n'existe plus du fait des mesures de lutte contre l'épidémie, ou qu'il est difficile pour le bénéficiaire de faire valoir ses droits envers des tiers dans cette situation, les conditions justifiant une suppression de tout ou d'une partie des prestations d'aide ne sont pas remplies.

4. Traitement des nouvelles demandes et des demandes d'aide supplémentaire

Il peut exister un droit à l'aide sociale complémentaire lorsqu'une allocation pour perte de gain en cas de coronavirus, une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ou une aide cantonale spécifique ne suffit pas à couvrir les besoins matériels de base. En effet, les indemnités ne sont pas calculées en fonction des besoins, mais sont versées sous la forme d'un montant forfaitaire.

4.1 Allocations pour perte de gain en cas de coronavirus, prestations transitoires et aide sociale

L'aide sociale est subsidiaire à une allocation pour perte de gain en cas de coronavirus et à des prestations transitoires. En cas de besoin, l'aide sociale est accordée à l'avance, mais doit être assortie d'une garantie de remboursement.

Obligation de faire valoir son droit à l'allocation pour perte de gain et aux prestations transitoires: l'allocation pour perte de gain en cas de coronavirus et les prestations transitoires ne sont pas versées automatiquement. Les personnes concernées doivent en faire la demande auprès de leur caisse de compensation AVS/AI qui examinera leur requête. Les services sociaux doivent informer leurs bénéficiaires qu'ils ont le devoir de faire valoir leurs éventuels droits à une allocation pour perte de gain en cas de coronavirus ou à des prestations transitoires (Norme CSIAS A.4.1, al. 8, [lien](#)).

Remboursement de l'aide sociale consentie comme avance: l'aide sociale est subsidiaire à l'allocation pour perte de gain en cas de coronavirus et aux prestations transitoires. Il peut arriver qu'il faille avancer des prestations d'aide sociale jusqu'à ce que la caisse de compensation ait statué sur le droit à une allocation et que celle-ci soit versée. Pour les prestations transitoires, cela s'applique aux personnes arrivant en fin de droit en janvier et février 2021. Dès le 1^{er} juillet 2021, celles-ci ont un droit rétroactif à partir du 1^{er} janvier 2021. La caisse

de compensation établit un décompte détaillant le montant alloué et la date de versement. On observera ici les points suivants :

- Selon l'art. 22, al. 2, let. a. LPGA ([lien](#)), les services sociaux doivent exiger que les bénéficiaires cèdent leurs droits à des allocations pour perte de gain resp. prestations transitoires accordées rétroactivement ou leur signent une procuration pour paiement en main de tiers.
- Forts de ces cessions, les services sociaux peuvent exiger que les allocations pour perte de gain en cas de coronavirus ou prestations transitoires accordées rétroactivement leur soient versées directement.
- Les allocations pour perte de gain ou prestations transitoires perçues rétroactivement seront déduites de l'aide sociale versée pendant la même période (comme il est d'usage pour les prestations rétroactives des assurances sociales), le surplus sera versé aux bénéficiaires. Dans le cas d'une aide continue, l'excédent doit être comptabilisé en tant que revenu dans le budget actuel.

4.2 Crédits COVID-19 et aide sociale

Conformément à l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 du 25 mars 2020, les entreprises pouvaient obtenir des prêts sans intérêt auprès de leur banque. Le délai pour les demandes de prêts a expiré le 31 juillet 2020. Selon les explications relatives à l'ordonnance susmentionnée, les crédits octroyés sont destinés à couvrir les frais fixes (loyers et frais de matériel) des entreprises, et ne servent donc pas à financer les besoins matériels de base des emprunteurs. Toutefois, si ces derniers bénéficient de l'aide sociale et peuvent disposer d'un tel crédit, il convient d'observer ce qui suit: si des fonds provenant des crédits-COVID-19 servent directement à couvrir des dépenses relevant des besoins matériels de base, ils peuvent être pris en compte dans le calcul des besoins de l'aide sociale bien qu'ils soient affectés à un autre usage. Dans pareil cas, ils pourront être comptabilisés au titre de soutiens financiers volontaires de tiers conformément aux recommandations (voir exemple pratique ZESO numéro 2/20, [lien](#)).

4.3 Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) et aide sociale

L'aide sociale est subsidiaire à une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. En cas de besoin, l'aide sociale est accordée à l'avance, mais doit être assortie d'une garantie de remboursement.

L'assurance chômage (AC) couvre, pendant une certaine période, une partie des frais salariaux des employeurs touchés par le chômage partiel, ce qui permet de garantir le versement du salaire aux employés. Pour en savoir plus sur les prestations: consulter le site web du Secrétariat d'Etat à l'économie seco ([lien](#)).

Pertinence des indemnités en cas de RHT pour l'aide sociale : d'ordinaire, l'indemnité en cas de RHT ne crée pas de nouvelles interfaces avec l'aide sociale. Les indemnités sont versées aux employeurs et leur permettent ainsi de garantir les salaires de leurs employés.

4.4. Etendue de l'aide aux indépendants et aux employé-e-s occupant une position assimilable à celle d'un employeur

L'aide sociale pour les travailleuses et travailleurs indépendants et les employé-e-s dont la position est assimilable à celle d'un employeur se limite à la couverture des besoins de base et ne couvre pas, en règle générale, les frais d'exploitation. Il y a lieu de considérer que les actifs de l'entreprise (p.ex. voitures, équipements, fonds sur le compte d'entreprise) nécessaires à la bonne marche de l'activité indépendante ne sont pas pris en compte dans le cadre du calcul des besoins pendant la situation particulière ou extraordinaire¹.

4.5. Conséquences pour les personnes étrangères

Une part importante des personnes qui demandent l'aide sociale pendant la situation particulière ou extraordinaire sont de nationalité étrangère. La CSIAS recommande qu'en vertu de l'art. 97, al. 3, let. d. de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), il soit précisé lors de l'annonce de l'octroi que l'aide sociale a été perçue pendant la crise du coronavirus. Le SEM recommande aux cantons de tenir compte des circonstances extraordinaires et de veiller à ce que les bénéficiaires n'en subissent aucun désavantage.

4.6. Suisses de l'étranger en séjour temporaire en Suisse

Du fait d'éventuelles restrictions de voyage, de nombreux Suisses de l'étranger en séjour en Suisse ne peuvent retourner dans leur pays de résidence et se retrouvent en difficulté financière. Dans ces cas, c'est leur lieu de séjour en Suisse qui est compétent en matière d'aide sociale. Concrètement, il s'agit de leur garantir un soutien jusqu'à la prochaine date de retour possible.

L'aide aux ressortissants suisses de l'étranger qui séjournent en Suisse est régie par le droit du canton de séjour. La Confédération indemnise le canton de séjour pour les frais encourus (voir art. 41 de l'ordonnance sur les Suisses de l'étranger). Les cantons réglementent la procédure d'indemnisation. En règle générale, les communes de séjour qui octroient une aide peuvent soumettre leurs dépenses au Service social cantonal en vue d'un remboursement par la Confédération.

¹ En Suisse, beaucoup de Yéniches, de Manouches/Sintés et de Roms sont eux aussi des travailleurs indépendants et subissent aujourd'hui d'importantes pertes de revenus. Du fait de leur mode de vie, ils possèdent généralement des caravanes, des véhicules de remorquage et d'autres machines et équipements spéciaux (générateurs d'électricité p.ex.). Il faut également ne pas tenir compte de ces biens s'ils sont justifiés par le mode de vie et s'ils sont proportionnés.

5. Obligation de remboursement

L'indemnité en cas de RHT et les allocations pour perte de gain en cas de coronavirus ne doivent pas être remboursées. La question se pose donc de savoir si l'aide sociale perçue dans cette situation particulière et extraordinaire est elle aussi exemptée de l'obligation de remboursement. Notons ici qu'avant les mesures de lutte contre l'épidémie déjà, l'octroi de prestations d'aide sociale était bien souvent imputable à des causes structurelles et non pas en premier lieu aux manquements des individus.

Les recommandations actuelles de la CSIAS en matière de remboursement prévoient ce qui suit : les prestations d'aide perçues légalement doivent être remboursées lorsque la personne qui a été soutenue auparavant se retrouve dans une situation financière favorable. Lorsque la situation favorable tient aux revenus provenant d'une activité lucrative, il faut renoncer à demander le remboursement des prestations. Lorsque les bases légales prévoient un remboursement sur des revenus provenant d'une activité lucrative, il importe d'appliquer une limite de revenus généreuse et de limiter la durée de remboursement.

Si une personne dépend du jour au lendemain de l'aide sociale en raison des mesures de lutte contre l'épidémie, on ne saurait supposer qu'elle se trouvait précédemment dans une situation financière favorable. Dans de nombreux cas, la question de l'obligation de remboursement ne devrait dès lors pas se poser concrètement. Dans les cantons et les communes qui appliquent des règles de remboursement plus strictes, il est recommandé aux organes d'aide sociale appelés à examiner l'obligation de remboursement d'exploiter la marge d'appréciation dont ils disposent dans l'intérêt des personnes bénéficiaires.

6. Mesures en faveur de la formation et de l'intégration professionnelle et sociale

Les mesures en faveur de la formation et de l'intégration professionnelle et sociale peuvent être poursuivies notamment dans les situations suivantes :

- Si elles contribuent à la santé physique et mentale des participants et que les directives fédérales sont respectées. Les personnes particulièrement vulnérables ne peuvent pas être admises.
- Si des prestations essentielles sont fournies par leur intermédiaire pour le maintien des services publics et privés nécessaires (p.ex. services de livraison à domicile, blanchisseries des maisons de retraite, épiceries Caritas, services d'achat).
- Si elles sont fournies via des canaux numériques à distance (en particulier les offres de formation).

Les prestataires de mesures devraient continuer à être indemnisés pour les frais des programmes s'ils ne sont plus en mesure de recruter des participants en raison des restrictions fédérales. L'indemnisation doit être subsidiaire et couvrir les frais de fonctionnement de base, mais pas les dépenses générées par la mise en œuvre effective des mesures. Le but consiste à contribuer à ce que les prestataires de mesures ne connaissent pas de difficultés financières.

7. Financement et fourniture de masques et d'autres matériels de protection

(nouveau : septembre 2021)

La task force scientifique de la Confédération précise que le port du masque obligatoire - par exemple dans les magasins, les transports publics und certaines écoles – exige que les masques soient disponibles pour tout un chacun, indépendamment de la situation financière des personnes concernées (Policy brief du 7.1.2021, [lien](#)). Les bénéficiaires de l'aide sociale ou de prestations complémentaires ont le droit à la distribution gratuite de masques ou à la prise en charge des coûts par l'Etat.

Les masques ne doivent donc pas être financés par le forfait pour l'entretien (FE), mais devraient plutôt être traités comme une PCi de couverture des besoins de base, puisque quasiment l'ensemble de la population (enfants dès 12 ans) en a besoin pendant la crise du coronavirus. La fourniture gratuite de masques appropriés constitue une alternative (cf. [directives de l'OFSP concernant les masques](#)).

Les services sociaux peuvent obtenir gratuitement des masques de type I auprès de la pharmacie de l'armée (unités de 200 ou 350 paquets de 10 pièces, date de péremption 23 avril) ou des masques de type II R à prix réduit (unités de 40 paquets de 50 pièces au prix de 240.- francs, date de péremption mai 2023). Les deux types de masques sont recommandés par l'OFSP.

8. Financement des certificats de test COVID

(nouveau : septembre 2021)

En principe, l'aide sociale ne rembourse pas les frais des certificats de test COVID qui sont à la charge des bénéficiaires. Dans des cas exceptionnels dûment justifiés, elle peut couvrir ces frais au titre de prestations circonstanciées (PCi).

Les frais médicaux non couverts par l'assurance maladie obligatoire peuvent être pris en charge en tant que prestations circonstanciées (PCi) (norme CSIAS C.6.5, [lien](#)). Toutefois, il importe de tenir compte d'un certain nombre de principes lors de l'octroi de PCi. Ainsi, les bénéficiaires doivent-ils entreprendre tout ce qui est en leur pouvoir pour réduire et éliminer le besoin d'aide (norme CSIAS A.4.1, [lien](#)). On évitera aussi d'accorder des PCi disproportionnées en comparaison avec la situation de ménages aux ressources financières modestes sans droit à l'aide sociale (norme CSIAS C.6.1, commentaire a, [lien](#)).

Partant de ces principes, il y a lieu de préciser que les coûts d'un certificat de test COVID ne peuvent être pris en charge au titre de PCi que dans des cas exceptionnels justifiés. Selon la décision du Conseil fédéral du 17.08.2021², les personnes présentant des symptômes, leurs

² Le Conseil fédéral a annoncé que cette décision pourrait encore être adaptée avant le 1 octobre.

contacts proches, les enfants et adolescents de moins de 16 ans, les visiteurs des établissements de santé et les personnes qui ne sont pas autorisées à se faire vacciner pour des raisons médicales sont exemptés de l'obligation de supporter les coûts (OFAS, lien). D'autre part, la vaccination financée par la Confédération représente une solution alternative gratuite aux certificats de test payants. Dès lors que les bénéficiaires ont le devoir de diminuer leur besoin d'aide, ils ne peuvent prétendre au remboursement des certificats de test par l'aide sociale.