

Rapport explicatif

Cycle de révision 2023-2027 – 2^e étape

Révision des normes CSIAS

Entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2026

Berne, novembre 2024

Synthèse

Les normes CSIAS sont développées en permanence pour être adaptées aux nouvelles exigences juridiques, professionnelles et sociopolitiques. Une révision en trois étapes est actuellement en cours. Certaines adaptations techniques sont entrées en vigueur début 2024. La présente 2e étape a intégré des mandats de la CDAS, des suggestions issues du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté et de la Stratégie CSIAS 2025 ainsi que des propositions des commissions spécialisées de la CSIAS.

Le projet met plus spécialement l'accent sur des thèmes qui revêtent une importance particulière : prise en compte des besoins des enfants et des jeunes, égalité des sexes, objectifs complémentaires d'intégration sociale et professionnelle, aide personnelle et formation initiale et continue. Désormais, il est aussi fait mention dans les explications du rôle qui revient aux services indépendants de conseil juridique et de médiation pour la protection juridique dans l'aide sociale. Les normes reprennent la réglementation introduite en 2023 dans la notice « Equipements numériques de base » concernant le financement d'ordinateurs portables au titre d'autres PCi. La recommandation relative aux frais de logement des jeunes adultes est modifiée sur la base des expériences de terrain afin de pouvoir, dans des situations particulières, mettre à disposition un logement à prix avantageux en dehors du domicile parental. Enfin, des adaptations sont proposées au chapitre E (remboursement). Celui-ci devra se limiter à l'avenir aux domaines des besoins de base et des frais de logement et être totalement supprimé pour les prestations perçues dans les périodes où les personnes bénéficiaires suivent une formation.

Pour deux thèmes, il est proposé plusieurs variantes. C'est notamment le cas pour l'adaptation du forfait pour l'entretien au renchérissement qui s'effectue jusqu'à présent selon la méthode de l'indice mixte. Le canton de Berne préconise de passer à l'avenir à l'adaptation en fonction de l'indice national des prix à la consommation. Un groupe de travail mis en place par la CDAS a comparé les deux méthodes et recommande, par 3 voix contre 1, de s'en tenir à la méthode actuelle de l'indice mixte. Les arguments avancés par la majorité et la minorité sont présentés dans un rapport séparé. Une autre adaptation est proposée pour la franchise sur la fortune. Le canton de Bâle-Ville l'a doublée pour la porter à 8000 francs. Trois variantes sont présentées dans le cadre de la consultation.

Les modifications proposées ne débouchent aucunement sur une réorientation fondamentale ou un changement de paradigme de l'aide sociale, pas plus qu'elles n'entraînent une augmentation substantielle des dépenses. La 2e étape se veut un exercice de modernisation des normes pour les faire évoluer et en cela, elle contribue au bon fonctionnement de l'aide sociale et à une meilleure harmonisation entre les cantons et les communes.

Table des matières

1.	Portée et évolution des normes CSIAS	4
2.	Cycle de révision 2023 -2027	5
3.	Modifications de la 2^e étape	6
3.1.	Champ d'application (A.1.)	6
3.2.	Enfants et adolescent-es (A.2., C.6.4).....	6
3.3.	Egalité des sexes (A.2.)	7
3.4.	Intégration sociale et professionnelle (A.2., B.3.)	7
3.5.	Conseil juridique aux personnes bénéficiaires de l'aide sociale (A.4.1. et A.3.2.) ..	8
3.6.	Aide dans des situations de détresse (A.5.).....	8
3.7.	Aide personnelle (B.1., B.2., B.3.)	9
3.8.	Conditions d'octroi (C.2.).....	9
3.9.	Adaptation du forfait pour l'entretien (C 3.1.)	9
3.10.	Équipement informatique de base (C.3.1., C.6.8.)	10
3.11.	Jeunes adultes – frais de logement (C.4.2.).....	10
3.12.	Formation (continue) (C.6.2.)	11
3.13.	Franchise sur la fortune (D.3.1.)	11
3.14.	Remboursement (E.2.1., E.2.4, E.2.5.).....	13
4.	Répercussions et interactions	14
4.1.	Répercussions et interactions au niveau fédéral.....	14
4.2.	Répercussions sur les cantons et les communes.....	15
4.3.	Répercussions sur les finances	15
4.4.	Répercussions sur les ressources en personnel	16
4.5.	Répercussions sur l'économie et la société.....	16
4.6.	Répercussions sur l'égalité entre hommes et femmes	16

1. Portée et évolution des normes CSIAS

Les normes CSIAS se veulent des recommandations pour la mise en œuvre de l'aide sociale, émises à l'attention de la Confédération, des cantons, des communes ainsi que des organismes d'aide sociale privés. Elles sont rendues contraignantes par le biais de la législation et de la jurisprudence des cantons et communes. La plupart des cantons déclarent ces normes entièrement ou partiellement obligatoires ou les utilisent comme cadre indicatif pour légiférer.

Les normes CSIAS ont valeur de référence contraignante dans la politique sociale suisse et dans la pratique judiciaire. Elles sont garantes d'une meilleure sécurité juridique et égalité de traitement dans le calcul de l'aide et la conception des mesures d'intégration professionnelle et sociale. Pour les services sociaux et les autorités sociales, elles constituent un instrument de travail essentiel. Le « Forum de Conseil CSIAS » est à disposition des membres et les soutient pour toute question liée à l'application des normes.

La CSIAS travaille régulièrement au développement des normes avec le concours de ses membres, des cantons, communes, villes et organismes d'aide privés. Ces travaux sont menés par la [Commission « Normes et aide à la pratique » RiP](#), au sein de laquelle siègent 22 expert-es de toutes les régions du pays. Le Comité directeur de la CSIAS accompagne la révision et approuve les propositions soumises au Comité de la CSIAS. Au final, les normes sont adoptées par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) qui en recommande l'application aux cantons.

Les normes CSIAS ont été publiées pour la première fois en 1963. Elles sont régulièrement révisées depuis lors pour les adapter aux nouvelles exigences. Des révisions de grande ampleur ont été réalisées au cours des années suivantes :

- 1997 : introduction du forfait pour l'entretien
- 2005 : introduction de systèmes d'incitation (franchise sur le revenu et suppléments d'intégration) ;
- 2009 : adaptation au renchérissement du forfait pour l'entretien couplée à l'adaptation des prestations complémentaires à l'AVS / AI, sur la base de l'indice mixte et de la décision du Conseil fédéral ;
- 2015/2016 : réductions du forfait pour l'entretien pour les jeunes adultes et les familles nombreuses, augmentation des sanctions jusqu'à 30%, suppression du supplément minimal d'intégration et avancement de l'obligation d'intégration professionnelle pour les mères et pères ;
- 2020 : révision technique comprenant un élagage des normes, une nouvelle systématique des chapitres à trois niveaux (normes, commentaires et aides pratiques).

2. Cycle de révision 2023-2027

Lors de l'élaboration de sa stratégie, la CSIAS s'est penchée de manière soutenue sur les enjeux qui occuperont l'aide sociale dans les années à venir. Les objectifs stratégiques définis comprennent, entre autres, la mise en œuvre de la prochaine étape de révision des normes CSIAS, en tenant compte des remarques et demandes de la pratique et des avancées dans la formation, la recherche et la jurisprudence. En outre, la CDAS et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont chargé la CSIAS de certaines thématiques, ceci sous la forme de mandats d'étude. Dans cette situation, il a été décidé d'articuler la révision en trois étapes :

- La première étape¹ comprenait des corrections et des adaptations spécifiques des aspects suivants : l'unité d'assistance (CSIAS C.2, commentaires let. b), l'obligation d'entretien des parents (CSIAS D.4.2), l'indemnisation de la tenue du ménage (CSIAS D.4.5 commentaires let. a) ainsi que le droit à des versements rétroactifs en cas d'erreur de l'organe d'aide sociale (CSIAS E.3). Ces adaptations sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2024.
- La deuxième étape, objet précisément du présent rapport, traite la plupart des thèmes listés. Les modifications prévues devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026.
- La troisième étape portera sur des points nécessitant plus de temps pour élaborer les bases des décisions. Durant cette étape, il est prévu de mieux prendre en compte les enfants et les jeunes dans les prestations matérielles de base et les PCi, d'examiner de nouveaux modèles pour des personnes vivant en colocation ou communauté de vie (contribution de concubinage et indemnisation de la tenue du ménage) et de concrétiser les instruments de définition des limites de loyer. L'entrée en vigueur de ces adaptations est prévue au 1^{er} janvier 2027 ou au 1^{er} janvier 2028.

N'est pas intégré à la révision des normes le mandat d'étude de la CDAS sur la question des avoirs de vieillesse affectés à un autre usage, car les réglementations actuelles sous D.3.3. se sont avérées suffisantes. La publication de la notice² « L'aide sociale et la gestion des prestations de libre passage » (CSIAS, 2024) a permis de clarifier les questions ouvertes.

S'agissant de la question de l'obligation d'entretien des parents (D.4.2.), il n'existe pas encore de jurisprudence confirmée concernant l'arrêt de référence du Tribunal fédéral (ATF 148 III 353), selon lequel seul l'enfant, ou son ou sa représentant-e, est légitimé à faire valoir sa demande d'entretien. En la matière, les normes CSIAS laissent pour l'heure en suspens les questions concrètes relatives à leur mise en œuvre.

¹ Cf. <https://skos.ch/fr/les-normes-csias/revision-des-normes-2023-2027>

² Notice.

https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Praxis_Anwendung/Merkblaetter/2024_03_CSIAS_Notic_Prestations_de_libre_passage_complement.pdf

Sur proposition de la Commission Questions juridiques, la CSIAS renonce pour l'instant à procéder à d'autres adaptations en attendant que de nouvelles décisions de justice au niveau cantonal permettent d'y voir plus clair.

La version française a été traduite et relue par des professionnelles, puis vérifiée par le Groupement romand prestations GRP. A plusieurs endroits, les traductions non optimales des révisions précédentes ont été améliorées, sans pour autant procéder à des adaptations du contenu.

3. Modifications de la 2^e étape

3.1. Champ d'application (A.1.)

Selon la directive du DFAE du 16 décembre 2019, les normes de l'aide sociale de la CSIAS s'appliquent par analogie à la conception et au calcul de l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger, à moins que des directives n'établissent d'autres règles. En conséquence, l'exception mentionnée sous A.1. al. 3 est superflue. Ce groupe de personnes est inclus dans le champ d'application au travers de la mention des organes d'aide sociale de la Confédération sous A.1. al. 1. Une notice consacrée à ce sujet sera élaborée en 2025 pour informer les organes d'aide sociale des cantons et des communes.

Le statut de protection S activé en 2022 a fait entrer dans l'aide sociale un nouveau groupe de personnes dans le besoin. Conformément à l'art. 82, al. 3, LAsi, le barème pour l'aide aux requérants d'asile et aux personnes à protéger sans autorisation de séjour est inférieur à celui applicable à la population résidente. Aussi, les personnes à protéger sont-elles désormais nommées dans les exceptions prévues sous la norme CSIAS A.1. al. 3. A la demande de la CDAS, la CSIAS répond depuis 2023 aux questions spécifiques ayant trait au soutien des personnes bénéficiant du statut de protection S. On a créé à cet effet le groupe de travail « Aide sociale en matière d'asile » qui fait l'objet d'une rubrique à part sur le site Internet de la CSIAS. Ce mandat est financé au moyen d'une contribution supplémentaire des cantons.

3.2. Enfants et adolescent-es (A.2., C.6.4)

En Suisse, les enfants et les jeunes sont plus exposés au risque de pauvreté que la moyenne de la population. En 2022, 17,2 pour cent des personnes de moins de 18 ans vivaient sous le seuil de risque de pauvreté et le taux d'aide sociale atteignait 4,8 pour cent dans cette catégorie, de loin la valeur la plus élevée parmi toutes les classes d'âge. En chiffres absolus, cela correspond à 76 000 enfants. Non seulement la pauvreté des enfants cause de grandes souffrances aux individus concernés, elle engendre aussi des coûts sociaux importants. Dans cet ordre d'idées, les mesures de lutte contre la pauvreté des enfants et ses retombées se justifient du simple point de vue économique : elles constituent un investissement à haut rendement social.

Cette question est prise en compte à deux endroits dans la deuxième étape de la révision des normes. D'abord sous A.2. « Objectifs de l'aide sociale ». Un nouveau alinéa 4 précise : « Une attention particulière est portée au bon développement des enfants et des adolescent-es ». Ensuite, sous C.6.4. « Prestations circonstanciées pour les familles », le point 3 est complété comme suit : « De nouvelles prestations circonstanciées d'encouragement (PCi) doivent être accordées lorsqu'elles favorisent l'intégration ou le bien-être de l'enfant et qu'elles sont appropriées (frais de camp, cours de musique ou de sport p. ex.) ».

L'étude publiée en octobre 2024 « Situation matérielle des enfants et des jeunes dans l'aide sociale » (Charte Aide Sociale Suisse, 2024) formule 13 recommandations opérationnelles. La quatrième, qui concerne les prestations circonstanciées d'encouragement, est donc déjà mise en œuvre. Les autres recommandations, notamment l'introduction de taux échelonnés selon l'âge pour le forfait pour l'entretien, seront traitées dans la 3e étape.

3.3. Egalité des sexes (A.2.)

L'égalité entre hommes et femmes est garantie par la Constitution fédérale depuis 1981. Dans le domaine de l'aide sociale, ce principe occupe une place capitale, en particulier du fait du taux d'aide sociale très élevé chez les mères élevant seules leurs enfants. Des différences entre les sexes subsistent dans le domaine de l'intégration professionnelle. Le complément à la norme CSIAS A.2. al. 2 confère une attention particulière à ce thème : « Le principe de l'égalité des sexes est à prendre en compte ».

3.4. Intégration sociale et professionnelle (A.2., B.3.)

L'intégration sociale et l'intégration professionnelle forment deux objectifs complémentaires de l'aide sociale. Bien souvent, l'intégration professionnelle se fonde sur une intégration sociale réussie. La CSIAS a publié en 2023 le document de base « Le mandat d'intégration de l'aide sociale : focus sur l'intégration sociale »³ dans lequel elle définit, exemples à l'appui, des tâches et objectifs concrets pour cette mission d'intégration. Parallèlement, nous avons développé, avec le SEM et des spécialistes de l'intégration, les méthodes d'intégration sociale et professionnelle en rapport avec l'Agenda Intégration Suisse, avec un accent tout particulier sur l'analyse de potentiel.

La question de l'intégration sociale et professionnelle figure déjà en bonne place dans les normes. La révision en cours introduit la notion d'évaluation du potentiel sous A.2. Commentaire c) et mentionne expressément l'intégration sociale, linguistique et professionnelle sous B.3. Contenu, nature et étendue de l'aide personnelle.

³ « [Le mandat d'intégration de l'aide sociale: focus sur l'intégration sociale](#) » CSIAS 2023. f

3.5. Conseil juridique aux personnes bénéficiaires de l'aide sociale (A.4.1. et A.3.2.)

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a adressé un courrier à la CSIAS en décembre 2020 pour lui rappeler les recommandations formulées dans le rapport de recherche « Le conseil et la protection juridiques des personnes touchées par la pauvreté et bénéficiant de l'aide sociale »⁴.

Il en ressort que la protection juridique des personnes en situation de pauvreté est en partie lacunaire dans le domaine de l'aide sociale. Pour y remédier, le rapport propose des mesures juridiques, institutionnelles et de communication. Un accent particulier y est mis sur le rôle qui revient à cet égard aux services indépendants de conseil juridique et de médiation. Au nom du groupe de pilotage « Programme national de lutte contre la pauvreté » (PNLP), l'OFAS a chargé la CSIAS d'examiner, dans le cadre de la prochaine révision, l'inclusion dans les normes CSIAS d'un droit au conseil juridique.

La Commission Questions juridiques a étudié cette question et est parvenue à la conclusion qu'une recommandation préconisant un tel droit ne pouvait intervenir au niveau des normes CSIAS, dès lors qu'il s'agit d'un problème institutionnel, plutôt que d'une question de budget individuel d'aide sociale.

Afin de promouvoir la mise en place de bureaux de médiation et de bureaux de conseil juridique indépendants dans les communes et les cantons, il est proposé de compléter le point A. 4.1. « Droits dans la procédure » par un nouveau paragraphe g) dans les commentaires, intitulé « Conseil juridique indépendant ». En outre, sous les commentaires concernant A.3. al. 2, il est prévu de mentionner le conseil et l'aide juridique dont doivent bénéficier les personnes concernées lorsqu'elles font valoir des droits financiers, p.ex. envers les assurances sociales.

3.6. Aide dans des situations de détresse (A.5.)

La norme actuelle et son commentaire utilisent aussi bien la notion d'« aide dans des situations de détresse » que celle d'« aide d'urgence » (A.5. al. 2 let. a et commentaires relatifs à A.5). On utilise souvent les deux notions, mais pas toujours avec des définitions claires. La révision en cours a été l'occasion d'assurer une cohérence d'usage. Désormais, on parlera d'« aide dans des situations de détresse ». En plus du souci d'une terminologie claire et univoque, cette formulation fait référence à l'art.12 de la Constitution fédérale, qui stipule le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse : « Quiconque est dans une situation de détresse a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. » L'article nomme le droit à une aide et une assistance et met ainsi l'accent à la fois sur l'aide financière et l'aide personnelle.

Là encore, les normes de la CSIAS s'alignent désormais sur les termes de la Constitution fédérale en supprimant l'adjectif qualificatif « financière » et en ajoutant « aide et

⁴ OFAS (2021) : [Forschungsbericht « Rechtsberatung und Rechtsschutz Armutsbetroffener in der Sozialhilfe »](#) (disponible en allemand seulement avec résumé en français).

accompagnement ». La phrase est désormais la suivante : « Le droit à l'aide dans des situations de détresse garantit une aide et un accompagnement, ainsi que les moyens pour mener une existence conforme à la dignité humaine à toute personne vivant en Suisse dans une situation de détresse. Ce droit ne peut être restreint ».

Désormais plus claire, cette formulation claire a permis de supprimer plusieurs paragraphes du chapitre A.5.

3.7. Aide personnelle (B.1., B.2., B.3.)

L'aide personnelle est une mission centrale de l'aide sociale. Un chapitre spécifique a été introduit lors de la révision des normes de 2020. La révision en cours y apporte des améliorations et intègre au niveau des normes des points essentiels repris du niveau des commentaires. Il s'agit notamment des phrases suivantes : « L'aide personnelle est fournie en cas de besoin, même en l'absence d'un droit à une aide économique ». (B.2.2. al. 2) et « L'aide personnelle est partie intégrante de la prestation en cas de versement d'aide économique » (B.2.2. al. 5). En outre, sous B.3. (Contenu, forme et étendue de l'aide personnelle), dans les commentaires (a, Conseil, accompagnement et orientation) sont énumérés six thématiques, à titre d'exemples. La teneur de l'aide personnelle s'en trouve précisée.

3.8. Conditions d'octroi (C.2.)

Sous les « Conditions d'octroi » C.2. al. 1, les PCi assurant la couverture des besoins de base sont désormais explicitement mentionnés comme faisant partie de la garantie des besoins matériels de base. Il est ainsi tenu compte des explications fournies par la notice « Prestations uniques »⁵, laquelle indique en quoi se distinguent les PCi d'encouragement et les PCi de base, une distinction nécessaire pour examiner le droit à des prestations uniques.

3.9. Adaptation du forfait pour l'entretien (C 3.1.)

La CDAS a chargé la CSIAS d'un mandat d'étude du dispositif d'adaptation des forfaits pour l'entretien (FE). Il s'agit, plus concrètement, de comparer la méthode actuellement en vigueur selon laquelle l'adaptation du forfait est couplée à l'adaptation des prestations complémentaires de l'AVS/AI selon un indice mixte avec une éventuelle nouvelle méthode alignée sur l'indice national des prix à la consommation (IPC).

A cette fin, la Commission consultative de la CDAS a mis en place un groupe de travail présidé par Edith Lang, directrice du Service des affaires sociales et de la société du canton de Lucerne, et composé de représentant-es des cantons de Berne, Vaud et Zurich ainsi que du directeur de la CSIAS et de Philipp Dubach de l'OFAS en qualité qu'experts.

Le groupe de travail a analysé l'évolution des besoins de base au cours des 25 dernières années, pour exposer ensuite dans un rapport les avantages et les inconvénients des deux

⁵ [CSIAS 2023, Prestations uniques](#). 1

méthodes qu'il a pondéré dans la conclusion. Ce rapport est publié sur le site web de la CSIAS (publication le 19 novembre).

La majorité du groupe de travail (3 cantons) préconise le maintien de l'indice mixte comme méthode d'adaptation des minimaux vitaux (variante A), tandis qu'une minorité (1 canton) se prononce pour le passage à la méthode avec IPC (variante b).

Le Comité directeur de la CDAS a pris connaissance du rapport le 13 septembre 2024. Le comité directeur de la CSIAS se prononce pour le maintien de la méthode actuelle de l'indice mixte. Les deux méthodes seront proposées à choix dans la consultation.

La décision définitive interviendra après évaluation de la consultation par le plénum de la CDAS en mai 2025, avec un premier effet sur l'adaptation du FE au 1^{er} janvier 2027.

3.10. Équipement informatique de base (C.3.1., C.6.8.)

La numérisation touche presque tous les domaines de la vie sociale et du monde du travail. Les personnes qui ne possèdent pas les compétences de base suffisantes dans le domaine informatique et qui ne disposent pas de l'équipement nécessaire, comme un ordinateur portable et un accès à Internet, se trouvent de plus en plus marginalisées. L'intégration sociale et professionnelle, qui constitue l'objectif premier de l'aide sociale, s'en trouve considérablement entravée. La crise du coronavirus a accéléré cette évolution et mis en exergue le fossé numérique, notamment du fait du manque d'accès à l'enseignement à distance pour les enfants des familles en situation de pauvreté. Afin de combler ce fossé, il faut que l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale puisse disposer d'un équipement numérique de base. Il est également nécessaire de développer leurs compétences informatiques de base dans une approche ciblée.

La CSIAS a publié en 2022 la notice « Equipements numériques de base »⁶ dans laquelle il est dit : « Afin d'assurer l'accès aux infrastructures numériques de base, les coûts des appareils informatiques adéquats et les frais de participation à des cours de compétences informatiques de base doivent être pris en charge par l'aide sociale, si nécessaire à titre de prestations circonstanciées (PCi). »

Avec l'adaptation de la norme CSIAS C.3.1. commentaires a) « Forfait pour l'entretien et panier type » et C.6.8. al. 2.a. « Autres prestations circonstanciées PCi », les règles fixées dans la notice sont reprises dans les normes. Un nouveau paragraphe a) sur le thème du numérique est ajouté dans la colonne des commentaires.

3.11. Jeunes adultes – frais de logement (C.4.2.)

Selon la norme CSIAS C.4.2 Frais de logement dans des situations particulières, les jeunes adultes sont supposés vivre chez leurs parents. En pratique, il existe des situations dans lesquelles le fait de rester dans le foyer parental entrave le développement professionnel et

6

https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Praxis_Anwendung/Merkblaetter/2023_04_CSIAS_Notice_Infrastructure_numerique_de_base.pdf

personnel du ou de la jeune adulte. L'ajout dans les normes, ci-après, vise à prendre en compte ces situations particulières, dans l'esprit du principe d'individualisation, sans pour autant abandonner la règle de la vie sous le toit familial : « Si, en raison de circonstances entravant l'intégration et les perspectives professionnelles, cette solution ne permet pas d'atteindre l'objectif visé ou si, pour d'autres raisons, la cohabitation ne peut être raisonnablement exigée, il convient de financer une solution de logement avantageuse économiquement ».

3.12. Formation (continue) (C.6.2.)

La formation est la principale ressource de la Suisse. Elle génère de la prospérité pour la société, assure la main-d'œuvre dont l'économie a besoin et met l'individu à l'abri de la pauvreté. En se fixant pour objectif d'amener 95 % des jeunes de 25 ans à un diplôme du degré secondaire II, la Suisse a placé la barre très haut. Le but n'est certes pas encore atteint, mais nous nous en rapprochons chaque année un peu plus. Améliorer le niveau de formation de l'ensemble de la société requiert des efforts envers tous les groupes, en particulier envers ceux qui ne parviennent pas à obtenir un diplôme professionnel du premier coup et qui de ce fait ne peuvent subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Plus de la moitié des personnes bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas été au-delà de l'école obligatoire. Sans compter que le nombre de bénéficiaires issus du domaine de l'asile et des réfugié-es a connu une forte hausse ces dernières années. Or, ces personnes ont besoin d'un soutien linguistique intensif et de programmes de passerelles pour accéder rapidement à la formation professionnelle.

Dans ce contexte, la CSIAS et la FSEA ont lancé en 2018 l'Offensive de formation continue dans l'aide sociale. Celle-ci vise à ce que l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale aient la possibilité de se former et de se perfectionner en fonction de leurs aptitudes personnelles et de leurs motivations propres. En 2021, la CDAS a en outre chargé la CSIAS d'un mandat d'étude afin de savoir comment mieux ancrer l'encouragement linguistique dans les normes CSIAS.

Il est tenu compte de ces développements et mandats au moyen des compléments apportés à la norme CSIAS C.6.2. avec un nouvel al. 1. Ce dernier fixe l'objectif de l'encouragement de la formation et du perfectionnement. Un nouvel al. 4 intègre des dispositions relatives à l'encouragement linguistique, alors qu'une formulation adaptée concernant une deuxième formation et les reconversions est introduit avec un al. 7.modifié

Développer les compétences de base et encourager la formation professionnelle représentent des axes majeurs de la collaboration interinstitutionnelle, et l'aide sociale ne peut les traiter séparément d'autres domaines. C'est pourquoi la CSIAS travaille en étroite collaboration avec les directions de l'instruction publique, les délégués à l'intégration, le service public de l'emploi (ORP) et les offices AI.

3.13. Franchise sur la fortune (D.3.1.)

Dans les normes CSIAS de 1989, la franchise sur la fortune a été fixée à 4000 francs pour les personnes seules, 8000 pour les couples, 4000 pour chaque enfant mineur et 10 000 francs au maximum par unité de soutien. Depuis, elle est restée inchangée. Or, au cours des 35

dernières années, la question s'est régulièrement posée de savoir si une franchise plus élevée pourrait contribuer à ce que les ménages en difficulté s'annoncent plus tôt auprès de l'aide sociale afin de prévenir la précarisation et le surendettement. Certains craignaient toutefois qu'une franchise plus élevée pourrait entraîner une augmentation du taux d'aide sociale.

Lors de la pandémie du coronavirus, la discussion sur la simplification de l'accès à l'aide sociale s'est imposée avec une nouvelle vigueur. Le canton de Bâle-Ville a décidé en 2021 de doubler la franchise sur la fortune pour la porter à 8000 francs pour les personnes seules, pour une durée limitée à deux ans. En raison des expériences positives et du petit nombre de ménages ayant bénéficié de ce nouveau régime (100 cas sur 4000 admissions en 2 ans), le canton a définitivement adopté ce régime au 1^{er} janvier 2024. Le *Bürgergeld* (revenu citoyen) a évolué dans une direction similaire en Allemagne. Dans ce pays, des montants plus élevés sont appliqués depuis 2023 en ce qui concerne ce que l'on appelle le « *Schonvermögen* » (les économies protégées).

La CSIAS juge judicieux, dans une optique professionnelle et d'expertise, de relever le montant de la franchise. Du côté des dépenses et du nombre de dossiers, il n'y a pas lieu de s'attendre à des augmentations significatives pour les collectivités publiques, car les personnes qui s'annoncent à l'aide sociale sont peu nombreuses à disposer d'économies équivalentes au montant de la franchise. Pour les personnes, le relèvement du montant de la franchise est toutefois pertinent. La plupart du temps, la « fortune », si elle existe, se résume à une voiture. L'augmentation de la franchise peut prévenir divers problèmes, par exemple lorsqu'il faut engager des frais spéciaux pendant une période où la personne perçoit des prestations d'aide sociale. Ces frais pourront alors être couverts par sa fortune. Dans une logique de responsabilisation, la personne doit avoir la possibilité de se prémunir contre des coups durs.

En ce qui concerne le nouveau plafond, trois variantes sont proposées dans la procédure de consultation :

- **Variante A** : relèvement de 50 pour cent des franchises actuelles sur la fortune (personne seule 6000 francs, valeur de référence = un salaire mensuel et demi de la tranche des bas revenus).
- **Variante B** : doublement des franchises actuelles (personne seule 8000 francs valeur de référence = deux mois de salaire de la tranche des bas revenus).
- **Variante C** : un tiers de la franchise des PC (personne seule 10 000 francs), un tiers de la franchise sur la fortune dans les PC).

La variante A compense le renchérissement. La franchise actuelle de 4000 francs sur la fortune, fixée en 1989, correspond, en raison du renchérissement, à un montant de 6069 francs au 1^{er} août 2024. La variante A tient également compte du fait que, lorsque la franchise sur la fortune est élevée, le remboursement est déjà examiné dans certains cantons en raison d'une meilleure situation financière.

Les variantes B et C tiennent davantage compte de l'argument de la prévoyance responsable et des expériences positives du canton de Bâle-Ville et de l'Allemagne et misent donc sur une augmentation réelle de la franchise sur la fortune. Le comité directeur de la CSIAS met

en consultation les trois variantes afin que les membres puissent en évaluer les avantages et les inconvénients.

3.14. Remboursement (E. – nouvelle numérotation)

Dans un courrier du 6 décembre 2021, la CDAS a demandé à la CSIAS de préciser l'obligation de remboursement, en tenant compte de la fiche d'information du 19 novembre 2021 établie par la CDAS. Pour ce faire, la CSIAS a analysé les points forts et les points faibles des normes CSIAS actuelles, mais aussi leur mise en œuvre dans les cantons, sans négliger les projets de loi cantonaux en cours et d'autres développements dans les domaines de la migration et de la formation. Les normes actuelles en matière de remboursement sont renforcées sur deux points et une adaptation est proposée dans deux domaines.

- a) L'obligation de rembourser l'aide sociale indûment perçue et les prestations versées à titre d'avance, pendant une procédure AI par exemple, reste un principe incontesté. Il en va de même pour l'obligation de remboursement en cas de circonstances favorables résultant d'un apport important de fortune.
- b) Conformément aux normes CSIAS actuelles (E.2.1. al. 3.), on renonce à demander le remboursement lorsque la situation plus favorable résulte du revenu d'une activité lucrative. Les modifications législatives en cours dans les cantons témoignent d'une tendance à l'intégration de cette logique dans la majorité des cantons. Celle-ci est réaffirmée par la révision en cours.
- c) La norme E.2.4. mentionne actuellement trois prestations qui échappent à l'obligation de remboursement. La CSIAS ne souhaite pas élargir cette liste, dans la mesure où il en résulterait une augmentation de la charge administrative pour les services sociaux et un risque accru de recours. Elle propose donc de passer d'une liste d'exceptions à une liste positive. Dans le projet, seules les prestations accordées au titre de la couverture des besoins de base et les frais de logement devront être remboursés. Cette réglementation permet de couvrir la quasi-totalité des exceptions tout en répondant au souci de simplification.
- d) Consciente que la formation est l'un des principaux ressorts de l'indépendance économique, la CSIAS a lancé l'Offensive de formation continue. La présente révision mentionne l'encouragement de la formation à deux endroits, d'une part au chapitre des prestations circonstanciées, d'autre part en lien avec le remboursement. A l'avenir, les prestations d'aide sociale perçues pendant des formations et des formations continues servant à l'intégration professionnelle ne devront plus être remboursées. Si ce principe recueille l'adhésion d'une majorité en consultation, la Commission Normes sera chargée de définir les dispositions d'exécution dans les commentaires.

4. Répercussions et interactions

4.1. Répercussions et interactions au niveau fédéral

La Constitution fédérale de la Suisse ne donne pas à la Confédération le pouvoir de mettre en place un système d'aide sociale, si bien que cette dernière relève a priori de la compétence des cantons. Font exception à cette règle la compétence de la Confédération en faveur des Suisses de l'étranger et des membres de l'armée. Avec la présente révision, l'exception concernant le champ d'application des Suisses de l'étranger est supprimée à la demande du service compétent du DFAE.

Dans la pratique, on observe de nombreuses interactions avec les assurances sociales régies par le droit fédéral, notamment l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité, ainsi qu'avec d'autres domaines dans lesquels les autorités et les ressources financières de la Confédération jouent un rôle majeur, en particulier les domaines de la formation, de l'intégration et de la migration. La coordination de ces différents domaines est développée dans les organes de la collaboration interinstitutionnelle aux niveaux cantonal et national. La présente révision ne modifie en rien cette collaboration, mais elle renforce le rôle de l'aide sociale, en particulier dans le domaine de la formation.

Dans les domaines de la migration et de l'intégration, les requérant-es d'asile, les personnes admises à titre provisoire sans statut de réfugié et les personnes en quête de protection sans permis de séjour ne relèvent pas directement du champ d'application des normes CSIAS. Depuis quelques années cependant, les services sociaux prennent en charge de plus en plus de personnes appartenant à ces groupes.

Au niveau national, la Commission des institutions politiques du Conseil national a demandé, dans le postulat 23.3586 « Analyse et comparaison de l'aide sociale dans les cantons et les communes dans le domaine de l'asile »⁷, que la Confédération examine, avec le concours de la CDAS et la CSIAS, les conditions générales de l'aide sociale en matière d'asile. Le Conseil fédéral a pris position comme suit à ce sujet :

« La compétence des cantons ne permet guère à la Confédération de régler sur le fond l'aide sociale en matière d'asile. Dans ce domaine, la Confédération n'a pas la compétence de surveiller les cantons ni de leur donner des instructions ; les relations qu'elle entretient avec eux relèvent uniquement du droit des subventions. Le Conseil fédéral estime donc qu'il n'est pas opportun de dresser, sous l'égide de la Confédération, un état des lieux de l'organisation de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés. C'est aux cantons qu'il appartient de déterminer si des mesures s'imposent et, au besoin, d'émettre des recommandations.

Pour parvenir à une harmonisation intercantonale dans certains domaines, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), sur la base des normes de la

⁷ [Postulat 23.3586 : Analyse et comparaison de l'aide sociale dans els cantons et les communes dans le domaine de l'asile.](#)

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), peut formuler des recommandations à l'intention des cantons ».

Le Conseil national a rejeté la demande. Dans le même temps, la CDAS a chargé la CSIAS de répondre aux questions pratiques en lien avec l'aide sociale en matière d'asile dans le cadre du Forum Conseil et de les documenter sous forme d'exemples/d'aides pratiques. Il s'agit de soutenir dans leur travail les organismes chargés de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. A ce titre, les normes CSIAS donnent des points de repère à l'aide sociale dans le domaine de l'asile régie par le droit fédéral.

4.2. Répercussions sur les cantons et les communes

Le développement régulier des normes CSIAS permet aux cantons et aux communes d'adapter l'aide sociale aux exigences actuelles et futures et de coordonner leur propre législation avec celle des autres cantons. Ce sont la législation et la jurisprudence des cantons et communes qui confèrent aux normes un caractère contraignant. De ce fait, les révisions sont susceptibles d'entraîner des adaptations des bases légales. Contrairement aux révisions précédentes, la présente révision ne comporte pas de changements aussi fondamentaux dans le calcul et l'aménagement de l'aide sociale que les révisions de 1997 et 2005 par exemple. En principe, il n'y aura pas lieu de modifier dans l'immédiat les lois cantonales sur l'aide sociale. Pour adapter certains points comme les plafonds de fortune ou l'équipement informatique de base, il faudra intervenir dans de nombreux cantons au niveau des ordonnances. D'autres éléments, tels que les PCi pour les enfants ou l'encouragement linguistique, peuvent être adaptés au niveau des manuels. Les ajustements éventuels concernant le remboursement pourront être intégrés dans les prochaines révisions ordinaires des lois sur l'aide sociale. Quant aux thèmes interinstitutionnels tels que le conseil juridique ou la formation, il conviendra de les traiter et développer aussi en dehors des lois sur l'aide sociale.

4.3. Répercussions sur les finances

Les dépenses de l'aide sociale varient en fonction de multiples facteurs, en premier lieu en fonction du nombre de dossiers. Or celui-ci a continuellement baissé au cours des cinq dernières années et en 2022, les coûts par bénéficiaire ont également reculé. Ainsi, les dépenses totales de l'aide sociale économique ont diminué de près de 10 % par rapport à l'année précédente pour revenir à leur niveau de 2013⁸. L'évolution future des dépenses dépendra de l'évolution du marché du travail, du nombre de personnes bénéficiaires, de l'augmentation des coûts du logement et de la santé, du renchérissement et de l'adaptation du FE qui en découle, sans oublier l'évolution des autres assurances sociales (AI, AC, PC).

La présente révision ne présente aucun élément susceptible d'entraîner une augmentation sensible des dépenses. L'amélioration du soutien aux enfants et aux jeunes ainsi que l'encouragement dans le domaine de la formation visent à donner aux personnes en situation de pauvreté les moyens de gagner leur indépendance économique sur la durée et

⁸ Cf. [Document de base CSIAS : Prestations d'aide sociale – Evolution des dépenses \(CSIAS, 2024\)](#).

d'éviter ainsi que la pauvreté ne se transmette de génération en génération. Les finances publiques seront gagnantes sur le long terme.

4.4. Répercussions sur les ressources en personnel

La pénurie de personnel qualifié se ressent aussi très nettement dans l'aide sociale. Aussi l'objectif de cette révision est-il de ne pas générer de charges administratives supplémentaires et de rendre l'activité des services sociaux intéressante afin d'éviter que les professionnel-les ne se tournent vers d'autres domaines du travail social. La révision ne changera en principe rien aux ressources en personnel. Une charge de travail supplémentaire pourrait survenir à court terme dans le domaine de l'aide personnelle. Comme le montre l'expérience de Winterthour, un accompagnement plus soutenu permet de réaliser des économies sur les dépenses d'aide sociale au bout de quelques mois déjà.

4.5. Répercussions sur l'économie et la société

L'aide sociale est un acquis important de la Suisse. Elle freine l'exclusion et l'appauvrissement : dans notre pays, la pauvreté ne se manifeste que rarement de manière visible : Des quartiers pauvres sont pratiquement inexistantes. Cela renforce la sécurité, favorise la coexistence pacifique et contribue à la stabilité sociale. L'aide sociale apporte ainsi une contribution importante à la cohésion sociale et à la stabilité en Suisse. La Suisse se caractérise par une législation du travail relativement libérale. Les entreprises suisses bénéficient d'un avantage concurrentiel qui encourage la compétitivité sur le marché du travail.

La sécurité sociale – avec le dernier filet essentiel d'aide dans des situations de détresse que constitue l'aide sociale – contribue à ce qu'un tel système reste bien équilibré (cf. Charte Aide Sociale Suisse, 2019)⁹. La présente révision fait évoluer l'aide sociale et favorise ainsi les résultats susmentionnés.

4.6. Répercussions sur l'égalité entre hommes et femmes

La mention explicite de l'égalité des sexes dans les objectifs de l'aide sociale (A.2.) permettra d'accorder une plus grande attention à cette thématique.

⁹ https://charta-sozialhilfe.ch/fileadmin/user_upload/charta-sozialhilfe/Publikationen_Studien_Vernehmlassungen/chsh-charta-190814-FR.pdf.pdf